

# **CONSEIL D'ÉTAT**

## **Jurisprudences**

**Jurisprudence  
du Conseil d'État  
2012-2013**



# *Jurisprudences*

## Fondateur

Michel Combarnous, président de section honoraire au Conseil d'État.

## Responsable de la publication

Maryvonne de Saint Pulgent, présidente de la section du rapport et des études.

## Comité de rédaction

**Président du comité de rédaction** : Bernard Stirn, président de la section du contentieux

**Conception, réalisation** : Émilie Bokdam-Tognetti, Aurélie Bretonneau, Jean Lessi, maîtres des requêtes, responsables du Centre de recherches et de diffusion juridiques du Conseil d'État ; Laurent Domingo, conseiller de tribunal administratif et de cour administrative d'appel, chargé de mission au CRDJ ; Pierre-Yves Martinie, responsable du service de diffusion de la jurisprudence au CRDJ ; Corinne Mathey, secrétaire de la section du rapport et des études.

**Ont contribué à l'analyse des jurisprudences les promotions 2011-2012 des auditeurs du Conseil d'État** : Fabrice Aubert, Julia Beurton, Maxime Boutron, Natacha Chicot, Leïla Derouich, Louis Dutheillet de Lamothe, David Gaudillière, Nicolas Labrune, Mailys Lange, Anissia Morel, Esther de Moustier, Guillaume Odinet, Sophie Roussel, Matthieu Schlesinger.

## Secrétaires de rédaction

Julia Rivière, chargée de mission juridique à la section du rapport et des études.

Séverine Bréard, assistante au Centre de recherches et de diffusion juridiques du Conseil d'État.

Ont également contribué au secrétariat de rédaction : Julia Masini, Aurélie Maugran, Anass Mourjane et Christopher Smague, stagiaires à la section du rapport et des études.



## Publications chez le même éditeur

### **Collection « Les rapports du Conseil d'État » (ancienne collection « Études et documents du Conseil d'État », EDCE)**

- Sécurité juridique et complexité du droit (EDCE n° 57), 2006.
- L'administration française et l'Union européenne : Quelles influences ? Quelles stratégies ? (EDCE n° 58), 2007.
- Le contrat, mode d'action publique et de production de normes (EDCE n° 59), 2008.
- Droit au logement, droit du logement (ECDE n° 60), 2009.
- L'eau et son droit (ECDE n° 61), 2010.
- Consulter autrement, participer effectivement, (EDCE n° 62), 2011.
- Les agences : une nouvelle gestion publique ? - étude annuelle 2012, n° 63, 2012.
- Le droit souple - étude annuelle 2013, n° 64, 2013.
- Le numérique et les droits fondamentaux - étude annuelle 2014, n° 65, 2014.

### **Collection « Les études du Conseil d'État »**

- Les recours administratifs préalable obligatoires, 2009.
- La révision des lois bioéthiques, 2009.
- Les établissements publics, 2010.
- Développer la médiation dans le cadre de l'Union européenne, 2011.
- Vers l'institution d'un parquet européen, 2011.
- Le rescrit : sécuriser les initiatives et les projets, 2014.
- L'application du nouveau principe « silence vaut acceptation », 2014.

### **Collection « Droits et Débats »**

- Le droit européen des droits de l'homme, n° 1, 2011.
- Les développements de la médiation, n° 2, 2012.
- La valorisation économique des propriétés des personnes publiques, n° 3, 2012.
- La démocratie environnementale, n° 4, 2012.
- Consulter autrement, participer effectivement, n° 5, 2012.
- Le patrimoine immatériel des personnes publiques, n° 6, 2013.
- Santé et justice : quelles responsabilités ?, n° 7, 2013.
- Les agences : une nouvelle gestion publique?, n° 8, 2013.
- Les enjeux juridiques de l'environnement, n° 9, 2014.
- La décentralisation des politiques sociales, n° 10, 2014.
- 1952-2012 : le juge français de l'asile, n° 11, 2013.
- Corriger, équilibrer, orienter : une vision renouvelée de la régulation économique, Hommage à Marie-Dominique Hagelsteen, n° 12, 2014.

### **Collection « Histoire et Mémoire »**

- Conférences Vincent Wright, volume 1, n° 1, 2012.
- Le rôle du Conseil d'État dans le développement économique de la France au XIX<sup>e</sup> siècle, n° 2, 2014.
- Faire des choix ? Les fonctionnaires dans l'Europe des dictatures, 1933-1948, n° 3, 2014.

### **Collection « Jurisprudences »**

- Jurisprudence du Conseil d'État 2012-2013, 2014 (anciennement publié dans la collection « Documents d'études »).



## Sommaire

■ Avant-propos .....	7
■ Éditorial .....	9
■ Index des principales abréviations .....	11
■ Index des décisions analysées (par ordre alphabétique) .....	13
■ Aménagement .....	15
■ Asile.....	17
■ Compétence.....	20
■ Comptabilité .....	22
■ Concurrence.....	24
■ Contrats .....	31
■ Contributions et taxes.....	33
■ Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.....	46
■ Droit international .....	49
■ Égalité.....	50
■ Énergie.....	54
■ Étrangers.....	55
■ Fonction publique .....	56
■ Nature et environnement.....	67
■ Procédure .....	70
■ Responsabilité .....	89
■ Urbanisme .....	93
■ Table des matières .....	95





## Avant-propos

**Maryvonne de Saint Pulgent,**  
*présidente de la section du rapport et des études  
du Conseil d'État*

*Parmi les missions qui incombent au Conseil d'État, la publication de rapports, études et actes de colloques occupe aujourd'hui une place croissante et témoigne de son souhait de contribuer à la recherche en droit et gestion publique et d'enrichir le débat sur des questions d'intérêt général.*

*Presque 40 ans après la création de la collection « Documents d'études », le Conseil d'État inaugure à La documentation Française la collection « Jurisprudences », destinée à retracer l'activité contentieuse du Conseil d'État par la publication, tous les deux ans, de synthèses des grandes décisions qui font le droit public. Elle complète ainsi les commentaires des décisions contentieuses publiés dans le rapport annuel d'activité, avec une périodicité plus propre à faire apparaître les lignes de force et les grandes évolutions de la jurisprudence administrative.*

*Avec « Jurisprudences », la section du rapport et des études du Conseil d'État édite désormais cinq collections formant un ensemble cohérent, rassemblé et désormais mieux équilibré, qui rend mieux compte de l'ampleur de l'action du Conseil d'État, qu'elle soit consultative ou contentieuse.*

*La collection « Les rapports du Conseil d'État » accueille le rapport public annuel, sous le titre Activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives, ainsi que l'étude annuelle du Conseil d'État. La collection « Les études du Conseil d'État » regroupe les rapports d'études thématiques répondant à une demande du Gouvernement. La collection « Droits et Débats », lancée en 2010 pour la publication des actes de colloques que l'institution organise, présente, sur les sujets choisis, l'état de la théorie et de la pratique juridiques, l'actualité et les positions exprimées au cours des débats. La collection « Histoire et Mémoire » publie depuis 2012 les actes des conférences organisées par le Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative.*

*La collection « Jurisprudences » est dotée d'un comité de rédaction dirigé par les présidents de la section du contentieux et de la section du rapport et des études du Conseil d'État. Les textes relèvent de la responsabilité du Centre de recherche et de diffusion juridiques du Conseil d'État et sont rédigés soit par ses membres, soit par des membres de la section du contentieux. Le secrétariat de la section du rapport et des études assure la conception et la réalisation des ouvrages.*

*Je souhaite que par sa présentation claire et adaptée, « Jurisprudences » rende plus accessible au lecteur l'activité contentieuse du Conseil d'État, qui le place au cœur des enjeux contemporains et au service des citoyens.*





# Éditorial

**Bernard Stirn,**  
*président de la section du contentieux  
du Conseil d'État*

*Publier la Jurisprudence du Conseil d'État 2012-2013 s'inscrit dans une tradition, désormais bien établie, dont l'origine remonte à la parution, en 1976, du premier ouvrage de ce type, qui présentait alors une synthèse de la jurisprudence des années 1973 et 1974.*

*À cette tradition est intimement attaché le nom du président Michel Combarrous, qui a conçu le projet, à l'époque au sein de la Commission du rapport, et qui en a suivi l'application dans les années ultérieures, en particulier, de 1986 à 1995, comme président de la section du contentieux. Si bien qu'à l'intérieur du Conseil d'État, l'ouvrage est connu comme « le petit Combarrous ».*

*Depuis la première publication, l'objectif reste inchangé : mettre à la disposition d'un large public de courtes synthèses des principales décisions rendues par le Conseil d'État, statuant au contentieux, afin de permettre au lecteur d'en mesurer la portée et de les situer dans le paysage jurisprudentiel ainsi que, plus largement, dans l'ordre juridique.*

*La comparaison des volumes successifs met en lumière les grandes constantes du droit administratif, droit d'équilibre entre les nécessités de l'action publique et les droits des citoyens. Elle montre aussi que le droit administratif est un droit en mouvement, dont il revient au juge administratif, lui-même ancré dans les problématiques de son époque et au cœur de réseaux de normes toujours plus denses, d'assurer l'adaptation et l'évolution.*

*L'édition 2012-2013 ne déroge pas à la règle et, s'il est impossible de rendre compte en quelques lignes de la diversité des sujets abordés par les formations de jugement du Conseil d'État, trois grands traits se détachent.*

*Le premier est la présence croissante, dans l'édifice normatif, des deux étages les plus élevés, constitutionnel et conventionnel. Outre la procédure de question prioritaire de constitutionnalité, le juge administratif, juge de la constitutionnalité des actes administratifs, s'est penché, entre autres, sur le droit de grève, le principe de précaution, les principes d'égal accès aux emplois publics et d'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales. S'agissant de la dimension conventionnelle, très présente en 2012 et 2013 dans le contentieux de l'asile ou en matière fiscale, la définition des critères de l'effet direct des traités par la décision d'assemblée GISTI du 11 avril 2012 mérite une mention spécifique.*



*Le deuxième tient à la place, dans la jurisprudence, des considérations relatives à l'office du juge et à la procédure contentieuse. Le souci du juge d'explicitier davantage les conditions de son intervention et de les adapter aux spécificités de chaque contentieux, s'est illustré en matière d'aide sociale, de procédures d'urgence ou de référé-provision. De même, l'attention portée à l'exigence de bonne administration de la justice ou à la lisibilité des conditions d'accès au juge trouvent un écho dans la redéfinition des cas de renvoi d'une question préjudicielle à l'autorité judiciaire ou dans l'unification des critères de recevabilité des interventions.*

*Le troisième est l'importance prise pendant ces deux années par le contentieux de la fonction publique devant les formations supérieures de jugement, aux côtés d'autres contentieux d'une actualité particulière (environnement, asile,...). Réexamen des modalités d'indemnisation de l'agent illégalement évincé, précisions sur l'intérêt pour agir des syndicats ou sur la décharge de service pour activité syndicale, nouveau principe général du droit obligeant l'administration à reclasser certains agents contractuels, pour ne citer que quelques exemples : la jurisprudence a su faire preuve de créativité tout en cherchant à respecter les équilibres de la matière.*

*Créativité et équilibre : au lecteur, à présent, de se faire sa propre idée, au gré des pages qui suivent, sur les caractères de la jurisprudence administrative.*



## Index des principales abréviations

<b>CAA</b>	Cour administrative d'appel
<b>CC</b>	Conseil constitutionnel
<b>CJA</b>	Code de justice administrative
<b>CJUE</b>	Cour de justice de l'Union européenne
<b>CNDA</b>	Cour nationale du droit d'asile
<b>Convention EDH</b>	Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales
<b>Cour EDH</b>	Cour européenne des droits de l'homme
<b>CPP</b>	Code de procédure pénale
<b>LPF</b>	Livre des procédures fiscales
<b>QPC</b>	Question prioritaire de constitutionnalité
<b>TA</b>	Tribunal administratif
<b>TFUE</b>	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne





# Index des décisions analysées (par ordre alphabétique)

## A

Association Coordination interrégionale stop THT (12 avril 2013).....	<a href="#">15</a>
Association SOS Racisme (18 janvier 2013).....	<a href="#">50</a>

## B

Bashardost (M.) (30 décembre 2013) .....	<a href="#">55</a>
Baumet (4 octobre 2012).....	<a href="#">47</a>
Bourdois (27 juillet 2012).....	<a href="#">58</a>

## C

Centre hospitalier d'Alès-Cévennes (23 mars 2012) .....	<a href="#">88</a>
Chambre de commerce et d'industrie d'Angoulême (19 avril 2013) .....	<a href="#">77</a>
Cimade et autre (13 novembre 2013) .....	<a href="#">18</a>
Communauté d'agglomération du pays de Martigues (21 juin 2013) .....	<a href="#">81</a>
Commune d'Ajaccio (6 décembre 2013).....	<a href="#">56</a>
Commune de Conflans-Sainte-Honorine et autres (16 avril 2013).....	<a href="#">75</a>
Commune de Douai (21 décembre 2012).....	<a href="#">31</a>
Commune de Hures-la-Parade (23 mars 2012).....	<a href="#">69</a>
Commune d'Étampes (6 décembre 2013) .....	<a href="#">89</a>

## D

Davodi (M.) (28 juin 2013) .....	<a href="#">70</a>
D. (M.) (13 novembre 2013).....	<a href="#">65</a>
Doget (M.) (8 mars 2013) .....	<a href="#">90</a>

## F

Fédération CFDT de l'agriculture et Fédération générale des travailleurs de l'agriculture, de l'alimentation, des tabacs et services annexes Force Ouvrière (7 mai 2013).....	<a href="#">52</a>
Fédération Force Ouvrière Énergie et Mines et autres (12 avril 2013).....	<a href="#">54</a>
Fédération nationale de la pêche en France (12 juillet 2013) .....	<a href="#">67</a>
Fédération Sud Santé Sociaux (23 mars 2012) .....	<a href="#">20</a>
F. (M.) (25 juillet 2013) .....	<a href="#">92</a>

## G

GISTI et autre (11 avril 2012).....	<a href="#">49</a>
-------------------------------------	--------------------

## H

Hoffmann (27 juillet 2012) .....	<a href="#">93</a>
----------------------------------	--------------------

## L

Labachiche (Mme) (27 juillet 2012) .....	<a href="#">78</a>
--	--------------------



## M

Meyer (M. et Mme) (16 avril 2012).....	39
Ministre de l'économie et des finances c/ M. Uguen (23 décembre 2013) .....	33
Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat (8 février 2012) .....	22
Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat c/ Deroy (8 février 2012) .....	22
Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État c/ Société EPI (9 mai 2012) .....	46
Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, porte-parole du Gouvernement c/ SAS Foncière du Rond-Point (23 décembre 2013).....	41
Monzani (Mme) (8 mars 2013).....	36

## O

Office français de protection des réfugiés et apatrides c/ Mme E. (25 juillet 2013).....	83
Office français de protection des réfugiés et apatrides et Mme F. (21 décembre 2012) .....	17

## P

Patenotre (M.) (23 décembre 2013) .....	35
---	----

## R

Rousseaux (M.) (4 octobre 2012).....	61
--------------------------------------	----

## S

S. (M.) (16 mai 2012).....	86
Sadlon (Mme) (25 septembre 2013) .....	64
SAS Coutis (28 juin 2013).....	85
Société GBL Energy (9 mai 2012) .....	42
Société Groupe Canal Plus et autres (21 décembre 2012).....	24
Société Groupe Canal Plus et société Vivendi Universal (21 décembre 2012) .....	24
Société Métropole Télévision (M6) (23 décembre 2013).....	30
Société Rallye (30 décembre 2013) .....	38
Société Télévision française 1 (TF1) et Société Métropole Télévision (M6) (23 décembre 2013).....	28
Syndicat autonome des inspecteurs généraux et inspecteurs de l'administration du ministère de l'intérieur (11 juillet 2012) .....	59
Syndicat de la magistrature (18 janvier 2013).....	74
Syndicat des cadres de la fonction publique (8 mars 2013) .....	62

## T

Tamru (Mme) (21 juin 2013) .....	72
T. (M.) (6 décembre 2013).....	80

## U

Union des industries de carrières et matériaux de construction de Rhône-Alpes (8 février 2012) .....	68
---	----

## V

Villaume (Mme) (21 juin 2013) .....	73
-------------------------------------	----

# Aménagement

## Principe de précaution

### Association Coordination interrégionale stop THT

**Saisi de la légalité de l'arrêté déclarant d'utilité publique les travaux d'établissement et de raccordement de la ligne électrique aérienne à très haute tension dite « Cotentin-Maine », nécessaire à la mise en service de l'EPR de Flamanville, le Conseil d'État a précisé les modalités de contrôle par le juge du respect du principe de précaution et l'articulation de ce contrôle avec le « bilan » de l'utilité publique du projet.**

*CE, Ass., Association Coordination interrégionale stop THT, 12 avril 2013 [n° 342409]*

L'Assemblée du contentieux du Conseil d'État devait se prononcer sur la légalité de l'arrêté déclarant d'utilité publique les travaux de mise en service de la ligne électrique à très haute tension dite « Cotentin-Maine », nécessaire à l'alimentation du nouveau réacteur nucléaire de Flamanville. Les requérants – des associations de protection de l'environnement, des communes et établissements publics de coopération intercommunale ainsi que des particuliers concernés par le projet – soutenaient notamment que le respect du principe de précaution faisait obstacle à la réalisation de cette ligne, en raison des risques que l'opération ferait peser sur la santé des riverains.

Le Conseil d'État a d'abord précisé les contours du champ matériel d'application du principe de précaution. L'article 5 de la Charte de l'environnement mentionnant le risque de réalisation d'un dommage pouvant « *affecter de manière grave et irréversible l'environnement* », se posait la question de la possibilité pour un requérant d'invoquer un risque de nature sanitaire. L'Assemblée a jugé que le principe s'applique en cas de risque de dommage grave et irréversible pour l'environnement mais aussi en cas de risque « d'atteinte à l'environnement susceptible de nuire de manière grave à la santé », confirmant la ligne retenue par une décision antérieure (CE, 8 octobre 2012, *Commune de Lunel*, n° 342423, T. pp. 862-1028) Le critère est donc que l'effet sur la santé transite par un canal environnemental. Tel était le cas en l'espèce des risques sanitaires invoqués, imputés aux effets des ondes électromagnétiques de très basse fréquence induites par la ligne électrique.

L'Assemblée du contentieux a ensuite défini les modalités de contrôle du respect du principe de précaution, par l'acte déclaratif d'utilité publique. Alors que, pour l'application de l'article L. 200-1 du code rural, certaines décisions antérieures (CE, 28 juillet 1999, *Association intercommunale «Morbihan sous très haute tension» et autres*, n° 184268, T. pp. 808-833-836) avaient intégré ce contrôle au « bilan »



de l'utilité publique formalisé dans la décision dite *Ville nouvelle Est* (CE, Ass., 28 mai 1971, *Ministre de l'équipement et du logement c/ Fédération de défense des personnes concernées par le projet actuellement dénommé « Ville nouvelle Est »*, n° 78825, p. 410), l'Assemblée a ici retenu un contrôle autonome, distinct du contrôle du bilan et opéré en amont de celui-ci, compte tenu des implications propres du principe de précaution désormais consacré au niveau constitutionnel.

L'Assemblée indique alors la grille d'analyse qui doit guider l'administration, et le juge, dans ce contrôle. Le raisonnement se déroule en trois temps : il s'agit d'abord de rechercher s'il existe des éléments circonstanciés de nature à accréditer l'hypothèse d'un risque de dommage grave et irréversible pour l'environnement, afin de justifier la mise en œuvre du principe de précaution, puis, dans une deuxième étape, de déterminer si des procédures d'évaluation du risque identifié ont été mises en œuvre, et enfin de vérifier, d'une part, eu égard à la plausibilité et à la gravité du risque, d'autre part, à l'intérêt de l'opération, que les mesures de précaution retenues ne sont ni insuffisantes ni excessives. Une fois que l'administration s'est assurée, par ce raisonnement, du respect du principe de précaution par l'opération envisagée, il lui appartient ensuite de vérifier l'utilité publique du projet, en tenant compte, au titre des inconvénients d'ordre social, des risques de dommage et des inconvénients supplémentaires pouvant résulter des mesures de précaution prises, et au titre du coût financier, du coût de ces mesures. Le Conseil d'État précise également le degré du contrôle du juge sur chacune des étapes du contrôle du respect du principe de précaution : contrôle normal sur l'applicabilité du principe de précaution et sur la réalité des procédures d'évaluation définies, mais contrôle restreint sur le choix des mesures de précaution.

Enfin, l'Assemblée se prononce sur l'articulation entre ce contrôle autonome du principe de précaution et le contrôle du bilan : dans l'hypothèse où un projet comporterait un risque potentiel justifiant qu'il soit fait application du principe de précaution (c'est-à-dire dans l'hypothèse où le juge franchit la première des trois étapes décrites ci-dessus), l'appréciation par le juge de l'utilité publique de l'opération projetée est portée en tenant compte, au titre des inconvénients d'ordre social du projet, de ce risque de dommage tel qu'il est prévenu par les mesures de précaution arrêtées et des inconvénients supplémentaires pouvant résulter de ces mesures et, au titre de son coût financier, du coût de ces dernières.

Appliquant cette méthode au cas d'espèce, le Conseil d'État reconnaît que l'existence d'un risque accru de leucémie chez l'enfant en cas d'exposition résidentielle à des champs électromagnétiques de très basse fréquence justifie, en l'état des connaissances scientifiques, l'application du principe de précaution. Pour autant, le Conseil d'État constate que des procédures d'évaluation du risque adéquates ont été mises en œuvre et que les mesures de précaution prévues ne sont pas entachées d'erreur manifeste d'appréciation. Enfin, au titre du contrôle du bilan, il relève que l'opération a pour objet de limiter, tant à l'échelle locale que sur un plus vaste périmètre, aussi bien les risques immédiats de rupture de synchronisme, d'écroulement de tension et de surcharge sur le réseau de transport d'électricité, que l'accroissement de ces risques qui résultera de la mise en service

de l'EPR. Il estime que, eu égard aux mesures prévues pour atténuer ou compenser l'impact de cette ligne sur l'environnement et ses risques potentiels d'impact sur la santé, ni les autres inconvénients d'ordre social du projet ni son coût ne sont de nature à lui retirer son utilité publique.

# Asile

## Conditions d'octroi de la protection

### Office français de protection des réfugiés et apatrides et Mme F.

**Par ces trois décisions, l'Assemblée du contentieux a précisé la notion de « groupe social » au sens de la convention de Genève relative au statut des réfugiés et en a fait application au cas des jeunes filles menacées d'excision dans leur pays d'origine.**

*CE, Ass., Office français de protection des réfugiés et apatrides et Mme F., 21 décembre 2012 [n<sup>os</sup> 332607, 332491 et 332492] – (3 espèces)*

La convention de Genève prévoit que le statut de réfugié doit être accordé à toute personne qui craint avec raison d'être persécutée du fait, non seulement « *de sa race, de sa religion, de sa nationalité* » ou de « *ses opinions politiques* », mais aussi « *de son appartenance à un certain groupe social* ».

L'Assemblée du contentieux a d'abord consacré solennellement la définition du groupe social adoptée par le Conseil d'État quelques mois plus tôt (CE, 27 juillet 2012, *M.*, n° 349824, p. 315). S'inspirant notamment des précisions apportées par la directive 2004/83/CE du 29 avril 2004, elle a ainsi jugé qu'un groupe social est constitué de personnes partageant un caractère inné, une histoire commune ou une caractéristique essentielle à leur identité et à leur conscience, auxquels il ne peut leur être demandé de renoncer, ou une identité propre perçue comme étant différente par la société environnante ou par les institutions. Elle a précisé que l'appartenance à un tel groupe est un fait social objectif qui ne dépend pas de la manifestation par ses membres, ou, s'ils ne sont pas en mesure de le faire, par leurs proches, de leur appartenance à ce groupe.

Faisant application de cette définition, le Conseil d'État a jugé pour la première fois que, dans une population dans laquelle les mutilations sexuelles féminines sont couramment pratiquées au point de constituer une norme sociale, les enfants et les adolescentes non mutilés constituent un groupe social et doivent, à ce titre, se voir reconnaître le statut de réfugié. Il ne saurait néanmoins y avoir de présomption



ou d'automaticité : il leur incombe, pour obtenir le statut de réfugié, de fournir l'ensemble des éléments circonstanciés, notamment familiaux, géographiques ou sociologiques, relatifs aux risques qu'elles encourent personnellement.

En ce qui concerne les parents de ces jeunes filles, l'Assemblée du contentieux a jugé que leur opposition aux mutilations sexuelles auxquelles serait exposée leur fille en cas de retour dans le pays d'origine peut également caractériser l'appartenance à un groupe social et ouvrir le droit au statut de réfugié, mais uniquement à condition qu'il soit établi que cette opposition est, par elle-même, susceptible de les exposer personnellement à des persécutions. Sur ce point également, il ne saurait y avoir d'automaticité.

Le Conseil d'État a également rappelé que l'admission au statut de réfugié peut être refusée à un demandeur d'asile lorsqu'il existe pour cette personne une possibilité « d'asile interne », c'est-à-dire lorsqu'elle peut avoir accès, en toute sûreté, à une protection sur une partie du territoire de son pays d'origine, afin de s'y établir et d'y mener une vie familiale normale.

Enfin, l'Assemblée a précisé que la circonstance qu'une personne sollicitant l'asile soit née en dehors du pays dont elle a la nationalité est sans incidence sur son éventuelle qualité de réfugié. En effet, au regard de la convention de Genève, seul importe, d'une part, que cette personne encoure une persécution pour les motifs énoncés dans la convention, d'autre part, qu'elle soit dans l'impossibilité de se réclamer du pays dont elle a la nationalité. Ainsi, une jeune fille non française, mais née en France et qui y réside depuis sa naissance, peut se voir reconnaître la qualité de réfugiée dans l'hypothèse où elle serait exposée à un risque d'excision en cas de retour dans son pays d'origine.

## Cimade et autre

**L'Assemblée du contentieux a jugé qu'en principe, une personne qui s'est vu reconnaître le statut de réfugié dans un État partie à la convention de Genève du 28 juillet 1951 ne peut plus solliciter ce même statut auprès d'un autre État.**

*CE, Ass., Cimade et autre, 13 novembre 2013 [n<sup>os</sup> 349735 et 349736]*

Dans sa décision *Cimade et autre* du 13 novembre 2013, l'Assemblée du contentieux a été confrontée à la question de savoir si, lorsqu'une personne s'est déjà vu reconnaître le statut de réfugié par un autre État partie à la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, cette personne peut, à nouveau, solliciter ce statut en France.

Si le Conseil d'État avait déjà eu à connaître de situations dans lesquelles une personne sollicite en France la reconnaissance de la qualité de réfugié, au titre de la convention de Genève, sans arriver directement du pays dans lequel elle craint d'être persécutée, et avait alors jugé que ni le séjour prolongé dans un premier

pays d'accueil, même sûr (CE, Ass., 16 janvier 1981, *Conté*, n° 20527, p. 20) ni le simple transit par un pays tiers (CE, Ass., 18 décembre 1996, *Ministre de l'intérieur c/ Rogers*, n° 160856, p. 509) ne font obstacle à ce qu'il soit fait droit à une telle demande, la configuration en cause dans ce litige était inédite dans la jurisprudence du Conseil d'État.

L'Assemblée du contentieux a jugé que les stipulations de la convention de Genève du 28 juillet 1951 ainsi que du protocole signé à New York le 31 janvier 1967 font obstacle à ce qu'une personne qui s'est vu reconnaître le statut de réfugié dans un État partie à cette convention sur le fondement de persécutions subies dans l'État dont elle a la nationalité puisse revendiquer auprès d'un autre État, sans avoir été préalablement admise au séjour, le bénéfice des droits qu'elle tient de la convention de Genève à raison de ces persécutions, aussi longtemps que le statut de réfugié lui est maintenu et effectivement garanti dans l'État qui lui a reconnu ce statut. La décision du 13 novembre 2013 précise que cette personne peut demander à entrer, séjourner ou s'établir en France dans le cadre des procédures de droit commun applicables aux étrangers et, le cas échéant, dans le cadre des procédures spécifiques prévues par le droit de l'Union européenne, et qu'elle ne peut, aussi longtemps que la qualité de réfugié lui demeure reconnue par l'autre État partie que la France, être reconduite depuis la France dans le pays dont elle a la nationalité. Mais une telle personne ne saurait, en principe et sans avoir été préalablement admise au séjour, solliciter des autorités françaises que lui soit accordé le bénéfice du statut de réfugié en France.

La décision a toutefois posé une limite au principe ainsi posé : il ne vaut qu'aussi longtemps que le statut de réfugié est maintenu et effectivement garanti dans l'État qui l'a accordé. Ainsi, si le demandeur craint avec raison de ne plus être protégé dans son premier pays d'asile, il doit être regardé comme sollicitant des autorités françaises, pour la première fois, le statut de réfugié. En pareil cas, c'est par rapport aux persécutions dont la personne serait, à la date de sa demande, menacée dans le pays dont elle a la nationalité que les autorités françaises doivent examiner la demande, et non par rapport aux craintes de persécutions dans le premier pays d'asile. Ce temps du raisonnement n'est pas sans analogie avec la jurisprudence qui prévoit qu'il n'est pas possible, sur le fondement du règlement « Dublin II », de réadmettre des demandeurs d'asile dans un État qui ne serait pas en mesure de garantir les droits qu'ils tiennent de la convention de Genève, de la convention EDH ou du droit de l'Union européenne (CE, juge des référés, 20 mai 2010, *Ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire c/ M. et Mme Othman*, n° 339478, T. p. 639 ; Cour EDH, 21 janvier 2011, *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, n° 30696/09).

Enfin, l'Assemblée du contentieux a abordé le cas particulier dans lequel le premier pays d'asile est un État membre de l'Union européenne. En pareil cas, il existe une présomption que le premier pays d'asile protège les libertés et les droits fondamentaux (CJUE, 21 décembre 2011, *N. S. c/ Secretary of State for the Home Department*, aff. C-411/10) et, par suite, que les craintes exprimées par le demandeur à l'encontre de ce premier pays d'asile sont infondées.



La décision du 13 novembre 2013 a jugé que cette présomption est toutefois réfragable, la preuve contraire pouvant être apportée par tous moyens, et a dressé une liste non limitative de circonstances dans lesquelles elle ne saurait valoir. Elle a également précisé que le fait pour l'intéressé de ne pas avoir sollicité ou tenté de solliciter la protection des autorités de l'État membre de l'Union européenne qui lui a, en premier lieu, reconnu la qualité de réfugié, peut être pris en compte, entre autres éléments, par le juge de l'asile pour apprécier le bien-fondé de la demande, mais que cette circonstance ne saurait à elle seule faire obstacle à la preuve du renversement de la présomption selon laquelle la demande n'est pas fondée.

Enfin, il convient de souligner que, par la rédaction qu'elle a retenue, l'Assemblée du contentieux a réservé la question, voisine bien que distincte, du « transfert » de la protection attachée au statut de réfugié lorsque celui-ci vient régulièrement séjourner en France à un autre titre.

# Compétence

## Questions préjudicielles à l'autorité judiciaire

### Fédération Sud Santé Sociaux

**Le Conseil d'État a jugé que l'exigence de bonne administration de la justice et le respect du droit de l'Union européenne peuvent conduire le juge administratif à ne pas surseoir à statuer jusqu'à ce que le juge judiciaire se soit prononcé sur la question de la validité d'un arrêté prononçant l'extension ou l'agrément d'une convention ou d'un accord collectif de travail.**

*CE, Sect., Fédération Sud Santé Sociaux, 23 mars 2012 [n° 331805]*

A l'occasion d'un recours contre un arrêté ministériel portant agrément d'un accord de branche, la section du contentieux a réaffirmé sa jurisprudence ancienne (CE, Sect., 4 mars 1960, *Société anonyme « Le Peignage de Reims »*, n° 39554, p. 68) selon laquelle le juge administratif doit surseoir à statuer lorsque s'élève devant lui une contestation sérieuse sur l'interprétation ou la validité d'un accord collectif de travail. Elle a cependant complété le principe par trois exceptions.

Les deux premières exceptions sont directement inspirées de la décision du Tribunal des conflits du 17 octobre 2011, *SCEA du Chéneau* (n° 3828, p. 698). Par cette décision, le Tribunal avait revisité sa jurisprudence *Septfonds* du 16 juin 1923 (n° 0732), qui imposait au juge judiciaire statuant en matière civile de surseoir à statuer lorsqu'il était saisi d'une question d'appréciation de la légalité d'un acte administratif réglementaire et de renvoyer les parties devant la juridiction administrative. Par sa décision du 17 octobre 2011, le Tribunal des conflits a permis de déroger à cette obligation dans deux cas.

D'une part, il a jugé que lorsqu'il apparaît manifestement, au vu d'une jurisprudence établie, que la contestation peut être accueillie par le juge saisi au principal, ce dernier n'est pas tenu de surseoir à statuer jusqu'à ce que le juge de l'exception se soit prononcé sur la question préjudicielle. Le Tribunal a explicitement tiré cette première exception de la nécessité de concilier les principes de répartition des compétences entre juridictions avec l'exigence de bonne administration de la justice et les principes généraux qui gouvernent le fonctionnement des juridictions, en vertu desquels tout justiciable a droit à ce que sa demande soit jugée dans un délai raisonnable.

D'autre part, le Tribunal des conflits a estimé que le droit de l'Union européenne, dont le respect constitue une obligation tant en vertu du traité sur l'Union européenne et du TFUE qu'en application de l'article 88-1 de la Constitution, constituait un cas particulier. Le Tribunal a ainsi jugé que le juge saisi au principal doit pouvoir, en cas de difficulté d'interprétation des normes de l'Union européenne, saisir lui-même la Cour de justice à titre préjudiciel, ou bien, lorsqu'il s'estime en état de le faire, appliquer lui-même le droit de l'Union européenne, sans être tenu de surseoir à statuer jusqu'à ce que le juge administratif se soit prononcé sur la conformité d'un acte administratif au droit de l'Union.

Le Conseil d'État a adopté les mêmes termes pour consacrer les deux premières exceptions à l'obligation qu'a le juge administratif de surseoir à statuer face à une contestation sérieuse portant sur l'interprétation ou la validité d'un accord collectif de travail.

Enfin, la section du contentieux a ajouté une troisième exception à l'obligation de renvoi préjudiciel, en jugeant que lorsque le législateur a prévu que les mesures prises pour l'application de la loi seraient définies par un accord collectif conclu entre les partenaires sociaux, dont l'entrée en vigueur est subordonnée à l'intervention d'un arrêté ministériel d'extension ou d'agrément, il appartient au juge administratif, compétemment saisi d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre cet arrêté, de se prononcer lui-même sur les moyens mettant en cause la légalité de l'accord, en raison de la nature particulière de ce dernier. Cette dernière exception, qui consacre une plénitude de compétence du juge administratif non plus en raison des moyens soulevés devant lui, mais en raison de la nature de l'accord agréé ou étendu par l'arrêté dont il a à connaître, consacre, tout en la cantonnant, une jurisprudence qu'avaient déjà affirmée deux décisions de sous-sections réunies (CE, 28 décembre 2009, *Guillot*, n° 311421, T. p. 672 ; CE, 18 juin 2010, *Syndicat des agences de presse photographiques d'information et de reportages*, n° 318143, p. 208). Par ces deux décisions, il avait été jugé que le juge administratif disposait d'une plénitude de compétence dès lors que l'entrée en vigueur de l'accord collectif était subordonnée à son extension ou à son agrément. Suivant les conclusions de son rapporteur public, la section a précisé cette solution en la limitant aux seules hypothèses dans lesquelles le législateur lui-même a prévu la conclusion, pour l'application de la loi, de l'accord collectif dont l'entrée en vigueur est subordonnée à son agrément ou son extension.



# Comptabilité

## Obligations des comptables publics

Ministre du budget, des comptes publics  
et de la réforme de l'État c/ Deroy

Ministre du budget, des comptes publics  
et de la réforme de l'État

La section du contentieux a précisé, dans le champ particulièrement sensible des marchés publics, la consistance de la règle définie par l'arrêt *Balme* (CE, Sect., 5 février 1971, *Ministre de l'économie et des finances c/ Sieur Balme*, n° 71173, p. 105), selon laquelle il n'appartient pas au comptable public, tenu de contrôler la validité d'une créance à partir des pièces justificatives qui lui sont fournies, de se faire juge de la légalité des décisions prises par l'ordonnateur.

*CE, Sect., Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État c/ Deroy, 8 février 2012, [n° 340698]*

*CE, Sect., Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, 8 février 2012, [n° 342825]*

Il résulte des dispositions de l'article 60 de la loi n° 63-156 de finances du 23 février 1963 et du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique que, pour apprécier la validité des créances, les comptables publics doivent notamment exercer leur contrôle sur la production des justifications.

À ce titre, selon une jurisprudence constante, il leur revient d'apprécier si les pièces fournies présentent un caractère suffisant pour justifier la dépense engagée. Pour établir ce caractère suffisant, il leur appartient de vérifier, en premier lieu, si l'ensemble des pièces requises au titre de la nomenclature comptable applicable leur ont été fournies et, en deuxième lieu, si ces pièces sont, d'une part, complètes et précises, d'autre part, cohérentes au regard de la catégorie de la dépense définie dans la nomenclature applicable et de la nature et de l'objet de la dépense telle qu'elle a été ordonnancée.

Le Conseil d'État avait déjà jugé que le contrôle peut conduire les comptables à porter une appréciation juridique sur les actes administratifs à l'origine de la créance. Dans un tel cas, il leur appartient alors d'en donner une interprétation

conforme aux lois et règlements en vigueur, mais ils n'ont toutefois pas le pouvoir de se faire juges de leur légalité (CE, 8 décembre 2000, *Ministre de l'économie et des finances c/ Mme Kammerer*, n° 212718, p. 597). Par ailleurs, en cas de pièces justificatives insuffisantes pour établir la validité de la créance, notamment en cas de pièces contradictoires, et afin d'être en mesure d'identifier la nature de la dépense, le comptable public doit suspendre le paiement jusqu'à ce que l'ordonnateur lui ait produit, à cet effet, les justifications nécessaires (CE, 21 mars 2001, Morel, n° 195508, p. 148). La cohérence et le caractère suffisant des pièces entrent ainsi également dans le champ de son contrôle.

Par ses deux décisions du 8 février 2012, la section du contentieux a, après avoir rappelé cet état de la jurisprudence, précisé en matière de marchés publics la portée de la mission de contrôle de la validité des créances dévolue aux comptables publics.

Dans la première affaire (n° 340698), elle était saisie d'un arrêt de la Cour des comptes confirmant en appel la décision d'une chambre régionale des comptes par laquelle le comptable d'un centre communal d'action sociale avait été constitué débiteur des deniers de cet établissement public à raison du paiement d'une facture pour un marché oral, alors que son montant dépassait le montant maximum autorisé pour ce type de marché. Se posait ainsi la question de savoir si le comptable d'un établissement public local doit, au titre du contrôle de la liste des pièces justificatives fournies, vérifier la présence d'un contrat écrit au-dessus du seuil fixé par l'article 11 du code des marchés publics.

La section a jugé que, lorsque la nomenclature des pièces justificatives dont les comptables des collectivités territoriales et de leurs établissements publics doivent exiger la production distingue, parmi les marchés publics sans formalités préalables, entre ceux faisant l'objet d'un contrat écrit et ceux ne faisant pas l'objet d'un tel contrat, cette nomenclature doit être regardée comme se référant, pour déterminer les cas dans lesquels les marchés doivent faire l'objet d'un contrat écrit, aux dispositions de l'article 11 du code des marchés publics en vertu desquelles, dans leur rédaction alors applicable, les marchés d'un montant égal ou supérieur à 4 000 euros doivent être passés sous forme écrite. Par conséquent, lorsque la dépense est présentée par l'ordonnateur, sous sa seule responsabilité, sous la forme d'un marché public sans formalités préalables et que la facture produite fait état d'un montant égal ou supérieur à 4 000 euros hors taxes, sans qu'un contrat écrit ne soit produit pour justifier la dépense engagée, il appartient au comptable, devant cette insuffisance apparente des pièces produites, de suspendre le paiement et de demander à l'ordonnateur la production des justifications nécessaires. En revanche, dès lors que l'ordonnateur a produit, en réponse à cette demande, un certificat administratif par lequel il déclare avoir passé un contrat oral et prend la responsabilité de l'absence de contrat écrit, il appartient au comptable, qui n'a pas à se faire juge de la légalité de la passation du marché en cause, de payer la dépense.

La seconde affaire (n° 342285) soulevait la question de savoir si le comptable public d'un établissement public de l'État doit suspendre le paiement des sommes réclamées au motif que les bons de commandes sont postérieurs aux factures auxquelles ils se rapportent.



La Cour des comptes avait ainsi constitué débiteur le comptable d'un port autonome pour des sommes correspondant au paiement de douze factures en matière de collecte et de recyclage des déchets, au motif que ces factures étaient toutes d'une date antérieure à celle des bons de commande correspondants et qu'elles ne pouvaient, pour ce motif, être considérées comme des pièces justificatives valides.

La section du contentieux a jugé qu'en reprochant au comptable de ne pas avoir suspendu le paiement des sommes litigieuses pour ce seul motif, le juge des comptes avait en réalité exigé du comptable qu'il exerce un contrôle de légalité sur les pièces justificatives fournies par l'ordonnateur alors que celles-ci ne présentaient, à elles seules et quelle que soit leur validité juridique, ni incohérence au regard de la catégorie de la dépense définie dans la nomenclature applicable ni incohérence au regard de la nature et de l'objet de la dépense engagée. Il a donc annulé l'arrêt attaqué.

# Concurrence

## Concentrations économiques

### Société Groupe Canal Plus et société Vivendi Universal

### Société Groupe Canal Plus et autres

**Le Conseil d'État était saisi de deux décisions portant sur la même opération de concentration : l'une relative au retrait, par l'Autorité de la concurrence, de l'autorisation délivrée en vue de cette opération ; l'autre relative à l'autorisation délivrée à la suite d'une nouvelle notification de l'opération et assortie de plusieurs injonctions. L'assemblée du contentieux a, à cette occasion, précisé la nature et le régime des décisions de retraits d'autorisation ainsi que l'office du juge saisi d'une autorisation de concentration.**

*CE, Ass., Société Groupe Canal Plus et société Vivendi Universal, 21 décembre 2012 [n° 353856]*

*CE, Ass., Société Groupe Canal Plus et autres, 21 décembre 2012 [n°s 362347, 363542 et 363703]*

En 2006, la société Groupe Canal Plus avait été autorisée par le ministre chargé de l'économie à prendre le contrôle exclusif de TPS et CanalSat, sous réserve du respect effectif de 59 engagements. Par une décision du 20 septembre 2011, l'Autorité de la concurrence a constaté le non respect de certains de ces engagements, a retiré l'autorisation donnée et a infligé une amende de 30 millions d'euros à la société Groupe Canal Plus. En exécution de cette décision, celle-ci a à nouveau

notifié l'opération, qui a été autorisée par une décision du 23 juillet 2012, sous réserve du respect de 23 injonctions prononcées par l'Autorité de la concurrence. Puis, par une décision du 28 août 2012, le ministre de l'économie et des finances a refusé de se saisir de l'affaire pour substituer sa décision à celle de l'Autorité de la concurrence. L'Assemblée du contentieux était saisie de requêtes dirigées contre les deux décisions de l'Autorité de la concurrence et la décision du ministre.

Appliquant la décision n° 2012-280 QPC du Conseil constitutionnel du 12 octobre 2012, l'Assemblée a tout d'abord relevé que la décision de retrait de l'autorisation de réaliser la concentration avait le caractère d'une sanction. Elle en a déduit qu'elle avait à se prononcer sur cette décision comme juge de plein contentieux, dans la lignée de la jurisprudence *Société Atom* (CE, Ass., 16 février 2009, n° 274000, p. 25).

Statuant sur cette première décision de l'Autorité de la concurrence, l'Assemblée a ensuite écarté les différents moyens tirés de vices de légalité externe.

S'agissant de la compétence de l'Autorité de la concurrence, elle a tout d'abord constaté que le législateur avait entendu assurer la continuité de l'exercice des pouvoirs de police en matière de concentrations économiques détenus, avant la création de cette autorité, par le ministre chargé de l'économie. Elle en a déduit que, quelle que soit la date à laquelle les mesures correctives assortissant une autorisation de concentration avaient été adoptées, l'Autorité de la concurrence était compétente pour se saisir d'office en vue de vérifier l'exécution de ces mesures et prendre, le cas échéant, les sanctions prévues par le code de commerce.

L'Assemblée du contentieux a par ailleurs jugé que la décision qui prononce ces sanctions entre dans le champ du volet pénal de l'article 6, paragraphe 1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Faisant application des stipulations de cet article, le Conseil d'État a jugé que le pouvoir qu'a l'Autorité de se saisir de son propre mouvement d'éventuels manquements aux mesures correctives incorporées dans une autorisation de concentration était suffisamment encadré, dès lors notamment que l'Autorité ne cumulait pas de pouvoirs de poursuite et de sanction et que l'instruction était assurée par des services indépendants des formations prononçant les sanctions. De même, il a estimé que le fait que certains membres de l'Autorité ayant pris part à la sanction avaient délibéré sur l'avis donné en 2006 par le Conseil de la concurrence sur l'opération ne méconnaissait pas ces stipulations, l'avis ne pouvant être regardé comme un pré-jugement de la décision de sanction.

En ce qui concerne la légalité interne de la décision de sanction, l'Assemblée a examiné les moyens qui visaient chacun des manquements aux engagements retenus par l'Autorité de la concurrence contre la société Groupe Canal Plus. Dans ce cadre, elle a jugé que lorsqu'un engagement, qui n'a pas été privé de son objet par l'évolution des marchés, a été respecté formellement mais que les sociétés ayant pris cet engagement ont adopté des mesures ou un comportement ayant eu pour conséquence de le priver de toute portée et de produire des effets anticoncurrentiels qu'il entendait prévenir, ces sociétés doivent être regardées comme ayant manqué à l'engagement. La section du contentieux avait déjà retenu une solution similaire sans en expliciter les critères (CE, Sect., 20 janvier 1989, *Commission nationale de la communication et des libertés c/ TF1*, n° 103063, p. 9). En l'espèce, l'Assemblée



a jugé que la société Groupe Canal Plus avait adopté des mesures ayant eu pour conséquence de priver plusieurs engagements de leur portée et de produire des effets anticoncurrentiels qu'ils entendaient prévenir. En revanche, elle a estimé que deux manquements avaient été retenus à tort par l'Autorité de la concurrence.

Exerçant son office de juge de plein contentieux, l'Assemblée a alors réexaminé les sanctions prononcées à l'encontre de la société Groupe Canal Plus. Dans ce cadre, reprenant les motifs de la décision n° 2012-280 QPC du Conseil constitutionnel, elle a jugé qu'en égard à son objet qui, outre sa portée punitive, est la préservation de l'ordre public économique, la sanction de retrait doit être proportionnée à la fois à la gravité des manquements constatés et aux exigences de maintien ou de rétablissement de la concurrence. En revanche, la sanction pécuniaire, qui n'a qu'un objet punitif, doit être proportionnée à la seule gravité des manquements, ainsi qu'à la situation financière de la société concernée. Appliquant ces principes au cas d'espèce, l'Assemblée a, eu égard à la particulière gravité des manquements commis par la société Groupe Canal Plus et à la nécessité d'assurer le maintien d'une concurrence suffisante, confirmé le retrait de l'autorisation. Néanmoins, eu égard à l'infirmité partielle de l'analyse de l'Autorité de la concurrence sur deux des manquements, elle a ramené la sanction pécuniaire de 30 à 27 millions d'euros.

Statuant sur la seconde décision de l'Autorité de la concurrence autorisant la concentration, l'Assemblée du contentieux a réaffirmé la jurisprudence constante du Conseil d'État, issue notamment de la décision de section *The Coca-Cola Company* (9 avril 1999, n° 201853, p. 119), selon laquelle le recours contre une telle décision présente le caractère d'un recours pour excès de pouvoir. Le rapporteur public a néanmoins, dans ses conclusions, ouvert la voie vers une reconnaissance raisonnée du caractère divisible de certaines des mesures correctives figurant dans les décisions qui autorisent les opérations de concentration.

L'Assemblée a ensuite écarté les différents moyens tirés d'irrégularités dans la procédure suivie devant l'Autorité de la concurrence. À ce titre, elle a notamment jugé que devaient être conciliés, en tenant compte de l'impératif de célérité qui caractérise la procédure d'examen des projets de concentrations, le caractère contradictoire de la procédure d'examen approfondi suivie devant l'Autorité et la protection du secret des affaires de personnes tierces, de façon à ce que le respect des droits de la défense soit garanti. En l'espèce, elle a estimé que les modalités par lesquelles l'Autorité avait assuré la protection du secret des affaires n'avaient pas porté atteinte au principe général des droits de la défense. Elle a jugé, par ailleurs, que lorsque l'Autorité de la concurrence statue sur une demande d'autorisation, elle exerce un pouvoir de police et n'entre pas dans le champ de l'article 6, paragraphe 1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Saisi de moyens visant l'analyse concurrentielle de l'opération effectuée par l'Autorité de la concurrence, le Conseil d'État a jugé qu'il appartenait à celle-ci, dans le cadre de l'analyse qu'elle effectue, de caractériser les risques concurrentiels de l'opération à partir d'une analyse prospective tenant compte de l'ensemble des données pertinentes et se fondant sur un scénario économique plausible. Cette solution était directement inspirée des exigences de la CJUE à l'égard de la

Commission (CJCE, Grande Chambre, 15 février 2005, *Commission c/ Tetra Laval BV*, affaire C-12/03). En outre, le Conseil d'État a précisé que l'Autorité n'était pas tenue de tenir compte d'évolutions du marché qui, à la date de sa décision, ne pouvaient être regardées comme raisonnablement prévisibles à une échéance rapprochée. Appliquant ces principes au cas d'espèce dans le cadre de son contrôle entier (voir notamment CE, Sect., 6 octobre 2000, *Sté Pernod-Ricard*, n° 216645, p. 397), le Conseil d'État a écarté l'ensemble des moyens d'erreur d'analyse concurrentielle qui étaient soulevés.

L'Assemblée du contentieux a ensuite effectué un double contrôle de la proportionnalité des mesures correctives adoptées par l'Autorité de la concurrence.

D'une part, en effet, elle a examiné, pour répondre aux moyens soulevés par les sociétés bénéficiaires de l'autorisation, si les différentes injonctions étaient toutes adaptées, nécessaires et proportionnées. L'Assemblée a ainsi fait application de la grille d'analyse de la proportionnalité des mesures de police qu'elle avait définie l'année précédente (CE, Ass., 26 octobre 2011, *Association pour la promotion de l'image et autres*, n° 317827, p. 505), en recherchant successivement, injonction par injonction (ou groupe d'injonctions par groupe d'injonctions), si les mesures litigieuses permettent de prévenir les atteintes à la concurrence identifiées, si elles ne sont pas excessives à cette fin, c'est-à-dire si d'autres mesures moins contraignantes n'auraient pas été aussi efficaces, et si, eu égard au but poursuivi, elles ne portent pas une atteinte trop importante à la liberté d'entreprendre des sociétés concernées.

D'autre part, l'Assemblée du contentieux a examiné, pour répondre aux moyens soulevés par les sociétés concurrentes de la société Groupe Canal Plus, si, prises dans leur ensemble, les mesures correctives étaient suffisantes pour prévenir les effets anticoncurrentiels de l'opération notifiée. La nécessité de porter une appréciation globale pour effectuer un tel contrôle avait été affirmée par la décision de section *Société Métropole Télévision (M6)* du 30 décembre 2010 (n° 338197, p. 550). L'Assemblée a précisé que cette appréciation globale doit être faite pour chaque effet anticoncurrentiel dont il est soutenu qu'il ne serait pas suffisamment prévenu.

Effectuant successivement ces deux contrôles, l'Assemblée a, en l'espèce, jugé que les mesures adoptées par l'Autorité de la concurrence n'étaient ni excessives, ni insuffisantes.

Enfin, le Conseil d'État a admis la possibilité d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre une décision par laquelle le ministre refuse de faire usage du pouvoir d'évocation dont il dispose en vertu de l'article L. 430-7-1 du code de commerce. Cet article prévoit que le ministre peut, postérieurement à la décision de l'Autorité, évoquer l'affaire pour, après avoir recueilli les observations des parties, prendre une nouvelle décision se fondant sur des motifs d'intérêt général autres que le maintien de la concurrence.

Eu égard à la marge d'appréciation dont dispose ainsi le ministre pour décider ou non d'évoquer l'affaire, le Conseil d'État n'a exercé qu'un contrôle restreint sur la décision de refus de faire usage de ce pouvoir. Ainsi, après avoir jugé que le ministre n'avait pas commis d'erreur de droit en refusant de se fonder sur des motifs relatifs au maintien de la concurrence, il a jugé qu'il n'avait pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en décidant de ne pas se saisir de l'affaire.



## Société Télévision française 1 (TF1) et Société Métropole Télévision (M6)

**Par une décision *Société Métropole télévision (M6) et société Télévision Française 1 (TF1)* (Ass., 23 décembre 2013, Société Métropole télévision (M6) et société Télévision Française 1 (TF1), n<sup>os</sup> 363702 et 363719), l'Assemblée du contentieux a annulé l'autorisation donnée à une opération de concentration dans le secteur de l'audiovisuel et apporté, à cette occasion, des précisions sur les conditions d'intervention de l'Autorité de la concurrence.**

*CE, Ass., Société Télévision française 1 (TF1) et Société Métropole Télévision (M6), 23 décembre 2013 [n<sup>os</sup> 363702 363719]*

Le groupe Vivendi, maison mère du groupe Canal +, avait conclu un protocole d'accord lui permettant de prendre le contrôle des sociétés Direct 8 et Direct Star ainsi que des sociétés Direct Productions, Direct Digital et Bolloré Intermédia. Cette concentration avait été autorisée par l'Autorité de la concurrence.

En vertu du III de l'article L. 430-5 du code de commerce, l'Autorité de la concurrence qui se voit notifier une opération de concentration peut soit constater, par décision motivée, que l'opération n'entre pas dans son champ de compétence, soit autoriser l'opération, en subordonnant éventuellement, par décision motivée, cette autorisation à la réalisation effective des engagements pris par les parties, soit, si elle estime qu'il subsiste un doute sérieux d'atteinte à la concurrence, engager un examen approfondi de l'opération de concentration. En l'espèce, l'opération de concentration avait fait l'objet d'un examen approfondi et la décision d'autorisation était intervenue sur le fondement de l'article L. 430-7 du code de commerce, qui définit la procédure à suivre par l'Autorité dans cette hypothèse.

Saisi de deux recours des sociétés M6 et TF1 contre la décision de l'Autorité de la concurrence autorisant l'opération de concentration, le Conseil d'État a estimé qu'elle était entachée d'un vice de procédure de nature à en justifier l'annulation.

En effet, il a jugé qu'il résulte des dispositions combinées des articles L. 430-7, L. 461-1 et L. 461-3 du code de commerce que les décisions prévues à l'article L. 430-7, relatives aux opérations de concentration faisant l'objet d'un examen approfondi, doivent être adoptées par l'Autorité de la concurrence siégeant soit en formation plénière, soit en sections, soit en commission permanente, mais ne peuvent être adoptées, contrairement aux décisions relatives à des concentrations ne faisant pas l'objet d'un examen approfondi, par le seul président ou un vice-président désigné par lui.

Or en l'espèce, si le collège de l'Autorité de la concurrence a entendu les parties, délibéré de leurs propositions d'engagement et adopté une première décision sur les effets anticoncurrentiels de l'opération et les mesures correctives à prendre, il ne s'est pas réuni ensuite pour délibérer collégalement des derniers engagements présentés, en fin de procédure, en réponse à cette première décision. Le Conseil d'État, constatant que ces derniers engagements sont pourtant intégrés dans la décision finale d'autorisation, en a déduit que le principe de collégialité n'a pas été respecté.

Dérogeant à l'économie de moyens, l'Assemblée du contentieux a également précisé une règle procédurale et relevé dans la décision attaquée des illégalités de fond.

Sur le plan procédural, le Conseil d'État était confronté à la question de la portée des dispositions de l'article L. 430-7 du code de commerce relatives au délai imparti à l'Autorité de la concurrence pour statuer sur une opération de concentration faisant l'objet d'un examen approfondi. Ces dispositions impartissent à l'Autorité un délai de soixante-cinq jours, qui peut être prolongé de vingt jours lorsque les parties transmettent des engagements moins de vingt jours ouvrés avant l'échéance. La décision juge que cette prolongation ne fonctionne qu'une seule fois, alors même que, comme c'était le cas en l'espèce, les parties auraient successivement transmis plusieurs propositions d'engagements moins de vingt jours ouvrés avant la date d'expiration du délai de soixante-cinq jours.

Sur le fond, le Conseil d'État a rappelé que s'il appartient à l'Autorité de la concurrence d'user de ses pouvoirs d'interdiction, d'injonction, de prescription ou de subordination de son autorisation à la réalisation effective d'engagements pris devant elle par les parties, c'est à proportion de ce qu'exige le maintien d'une concurrence suffisante sur les marchés affectés par l'opération de concentration qui lui est soumise. Cela a pour conséquence que lorsqu'elle identifie un effet anticoncurrentiel, l'Autorité n'est pas tenue d'adopter des mesures correctives de nature à supprimer intégralement cet effet, pourvu que ces mesures permettent le maintien d'une concurrence suffisante. La décision complète en cela la jurisprudence relative à la méthode d'examen des opérations de concentration par l'Autorité de la concurrence définie par les décisions *Société Métropole Télévision (M6)* (CE, Sect., 30 décembre 2010, n° 338197, p. 551) et *Société Groupe Canal Plus et autres* (CE, Ass., 21 décembre 2012, nos 362347 363542 363703, p. 446 et n° 353856, p. 430).

Il a en outre précisé que l'Autorité ne peut accepter des engagements des parties que s'ils sont suffisamment certains et mesurables pour garantir que les effets anticoncurrentiels qu'ils ont pour finalité de prévenir ne seront pas susceptibles de se produire dans un avenir relativement proche. Faisant application de ces principes en l'espèce, il a relevé que les droits de rediffusion exclusifs se négociaient dès le stade du préfinancement des films et que Canal +, compte tenu de sa position dominante sur les marchés de droits de diffusion de films français en télévision payante, disposait d'un effet de levier pour obtenir les droits exclusifs de rediffusion de ces films en clair. Il en a déduit que l'engagement pris par Canal + de ne pas acquérir pour plus de vingt films français par an les droits de diffusion à la fois en télévision payante et en clair n'était manifestement pas de nature à prévenir la réalisation dans un avenir proche de cet effet anticoncurrentiel.

Le Conseil d'État a, enfin, fait usage de ses pouvoirs de modulation dans le temps des annulations contentieuses qu'il prononce (CE, Ass., 11 mai 2004, *Association ACI*, nos 255886 à 255892, p. 197). Il a en effet relevé que l'annulation immédiate de l'autorisation de concentration ôterait toute valeur contraignante aux engagements pris par les parties contenus dans cette décision, alors que l'opération de concentration avait eu lieu. Pour éviter un tel vide juridique, il a décidé que l'annulation prononcée ne prendrait effet qu'à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2014 et qu'elle ne vaudrait que pour



l'avenir, les effets produits par la décision d'autorisation antérieurement à son annulation étant regardés comme définitifs, sous réserve d'éventuelles actions contentieuses engagées à la date de la décision du Conseil d'État.

## Société Métropole Télévision (M6)

**Les sociétés M6 et TF1 ont également demandé au Conseil d'État d'annuler la délibération du 18 septembre 2012 par laquelle le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) a donné son agrément à cette même opération de concentration, qui avait pour effet de modifier les données au vu desquelles l'autorisation d'utilisation de la ressource radioélectrique initiale avait été accordée. L'examen de cette requête a conduit l'Assemblée du contentieux à apporter diverses précisions sur le régime des décisions d'agrément et sur les pouvoirs du CSA.**

*CE, Ass., Société Métropole Télévision (M6), 23 décembre 2013 [n° 363978]*

Le Conseil d'État a tout d'abord jugé qu'une telle décision n'était pas soumise à une obligation de motivation. Il a estimé qu'elle ne s'analyse pas comme une décision individuelle « dérogeant aux règles générales fixées par la loi ou le règlement » au sens de l'article 2 de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et que, si l'article 42-6 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication prévoit une obligation spécifique de motivation des décisions du CSA, celle-ci ne vaut pas pour cette catégorie de décisions. La décision écarte ainsi le moyen tiré du défaut de motivation de l'agrément litigieux.

En revanche, le Conseil d'État a accueilli le moyen tiré de ce que cet agrément était illégal par voie de conséquence de l'annulation, par sa décision du même jour, de la décision par laquelle l'Autorité de la concurrence avait autorisé l'opération de concentration en cause sur le fondement de l'article L. 430-7 du code de commerce. Il s'agit là d'une première illustration concrète de la nouvelle formulation des conditions de l'annulation par voie de conséquence, que l'on retrouve notamment dans l'avis *Mme Okosun* (CE, Sect., 30 décembre 2013, *Mme Okosun*, n° 367615, p. 342), plus particulièrement du cas où une décision est « en l'espèce intervenue en raison » d'une précédente décision. Dans sa décision du 23 décembre 2013, l'Assemblée du contentieux a constaté que, pour estimer que l'objectif fondamental de pluralisme et l'intérêt du public seraient respectés à l'issue de l'opération, le CSA s'était fondé sur la circonstance que les engagements pris par les sociétés Groupe Canal Plus et Vivendi Universal et annexés à la décision de l'Autorité de la concurrence étaient de nature à préserver un accès équilibré de tous les opérateurs aux marchés de droits autres que le marché des droits de diffusion en clair de films français récents ainsi qu'à la ressource publicitaire.

Le Conseil d'État n'a toutefois prononcé qu'une annulation partielle de la délibération d'agrément, précisément en tant qu'elle ne contient pas d'engagements

permettant d'assurer un accès équilibré de tous les opérateurs aux marchés de droits autres que le marché des droits de diffusion en clair de films français récents ainsi qu'à la ressource publicitaire, et a précisé que cette annulation avait pour conséquence que le CSA était tenu de réexaminer cette seule question, compte tenu des nouvelles mesures correctives adoptées, le cas échéant, par l'Autorité de la concurrence (elle-même tenue de réexaminer l'opération litigieuse).

Ce faisant, l'Assemblée du contentieux a consacré la divisibilité d'une telle décision d'agrément, en tant que le CSA s'est prononcé sur certains des effets induits par la modification de l'autorisation d'émettre accordée initialement. Par ailleurs, elle a également précisé à cette occasion les pouvoirs dont dispose le CSA dans le cadre de ce réexamen – comme de l'examen de toute demande d'agrément – en jugeant qu'il lui appartient, le cas échéant, de subordonner son agrément à la réalisation effective d'engagements pris devant lui par les parties ou au respect d'obligations fixées par lui dans la mesure nécessaire au respect de l'objectif fondamental de pluralisme et de l'intérêt du public. Ces précisions s'inscrivent dans le prolongement de la jurisprudence antérieure.

## Contrats

### Biens de retour

#### Commune de Douai

**Le Conseil d'État a confirmé que, dans le cadre d'une délégation de service public ou d'une concession, l'ensemble des biens de retour appartient, dans le silence du contrat, à la personne publique, et ce dès leur réalisation ou leur acquisition. Le contrat peut toutefois, à certaines conditions, consentir au cocontractant des droits réels sur ces biens. Le Conseil d'État a également défini le régime d'indemnisation du cocontractant lorsque ces biens font retour de façon anticipée à la personne publique.**

*CE, Ass., Commune de Douai, 21 décembre 2012 [n° 342788]*

C'est à l'occasion d'un litige portant sur l'interprétation des stipulations d'un contrat de concession de distribution électrique, conclu par la commune de Douai, que l'Assemblée du contentieux a été conduite à revisiter la notion de « biens de retour », en précisant son périmètre et son régime.

Depuis la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle (CE, 28 juin 1889, *Chemins de fer de l'Est*, n° 68505, S. 1891, III-82), le Conseil d'État définissait comme « biens de retour » les biens d'une concession ou d'une délégation de service public qui, sous réserve d'une éventuelle indemnisation des biens non amortis, devaient revenir gratuitement à



la collectivité publique concédante ou délégante à l'expiration de la convention et étaient, à ce titre, regardés comme sa propriété dès le commencement du contrat. La raison de cet inéluctable « retour » à l'administration tenait à l'importance de ces biens dans l'exécution du service public et donc à la nécessité, pour la personne publique, de les récupérer en vue de garantir la continuité de ce service après la fin de la concession ou de la délégation.

Par la décision *Commune de Douai*, l'Assemblée du contentieux a d'abord confirmé qu'il convient de réserver un traitement particulier aux biens « nécessaires » au fonctionnement du service public. Ainsi, dans le cadre d'une délégation de service public ou d'une concession de travaux mettant à la charge du cocontractant les investissements correspondant à la création ou à l'acquisition des biens nécessaires au fonctionnement de ce service, l'ensemble de ces biens, meubles ou immeubles, appartient, dans le silence de la convention, dès leur réalisation ou leur acquisition à la personne publique.

Mais si elle maintient ainsi le principe suivant lequel la collectivité est réputée, dans le silence du contrat, être propriétaire *ab initio* de ces biens dits « de retour », l'Assemblée a reconnu la possibilité de consentir, par des stipulations contractuelles, certains droits de propriété ou droits réels au concessionnaire ou au délégataire sur les biens de retour pendant la durée de la convention. En particulier, aucun principe constitutionnel ne s'y oppose : en effet, le Conseil constitutionnel admet la constitution, sous réserve du respect de certaines garanties relatives notamment à l'existence d'une contrepartie appropriée eu égard à la valeur réelle de ce patrimoine et aux missions de service public auxquelles il est affecté, de droits réels sur le domaine public (CC., 21 juillet 1994, n° 94-346 DC).

Sur ce point, la décision *Commune de Douai* a distingué entre deux configurations.

S'agissant des biens de retour immeubles établis sur la propriété de personnes publiques, l'Assemblée a relevé que ces biens constituent par définition des aménagements indispensables au service public et sont, de ce fait, nécessairement établis sur le domaine public. La faculté offerte aux parties d'attribuer au cocontractant de la personne publique, par la convention, des droits réels sur ces biens ne peut donc s'exercer que dans les limites posées par le législateur à la constitution de droits réels sur le domaine public, énoncées aux articles L. 1311-2 à L. 1311-4-1 du code général des collectivités territoriales ainsi qu'aux articles L. 2122-6 à L. 2122-14 du code général de la propriété des personnes publiques, et à condition que ces droits ne soient pas susceptibles d'affecter la continuité du service public.

S'agissant des biens de retour établis sur la propriété d'une personne privée, l'Assemblée a jugé que le contrat peut en attribuer la propriété au concédant ou au délégataire pour la durée de la convention, sous la seule réserve de comporter les garanties propres à assurer la continuité du service (notamment la possibilité pour la personne publique de s'opposer à la cession de ces ouvrages).

Il restait au Conseil d'État à définir, dans ce nouveau cadre, le régime d'indemnisation des biens de retour dans le cas où la personne publique résilierait la délégation avant son terme normal. S'appuyant sur des jalons déjà posés par la jurisprudence

fiscale, l'Assemblée a distingué deux cas, en fonction de la durée d'amortissement prévue pour ces biens. Si la durée prévue d'amortissement économique de ces biens devait être plus courte que la durée du contrat, le délégataire a droit à être indemnisé à hauteur de la valeur nette comptable de ces biens à la date de la résiliation. Si, au contraire, la durée d'amortissement prévue devait être plus longue que la durée du contrat, le délégataire a droit à une indemnité égale à la valeur nette comptable qui résulterait de l'amortissement des biens de retour sur la durée du contrat. Il s'agit, autrement dit, de recalculer la valeur non amortie des biens concernés sur la durée contractuelle.

# Contributions et taxes

## Bénéfices non commerciaux

Ministre de l'économie et des finances c/ M. Uguen

**Le Conseil d'État a jugé que l'administration est en droit de réintégrer dans les recettes d'un contribuable, pour la détermination de ses bénéfices non commerciaux, le montant des recettes non déclarées qu'il n'aurait normalement pas dû renoncer à percevoir.**

*CE, Plén. fiscale, Ministre de l'économie et des finances c/ M. Uguen, 23 décembre 2013 [n° 350075]*

En vertu de l'article 12 du code général des impôts, l'impôt sur le revenu est dû à raison des bénéfices ou revenus que le contribuable réalise ou dont il dispose au cours de l'année. Parmi les catégories de revenus, l'article 92 du code définit les bénéfices non commerciaux comme « les bénéfices des professions libérales, des charges et offices dont les titulaires n'ont pas la qualité de commerçants et de toutes occupations, exploitations lucratives et sources de profits ne se rattachant pas à une autre catégorie de bénéfices ou de revenus ». En vertu de l'article 93 du même code, le montant des bénéfices non commerciaux à retenir dans les bases de l'impôt sur le revenu est constitué par « l'excédent des recettes totales sur les dépenses nécessitées par l'exercice de la profession ».

Dans l'affaire du 23 décembre 2013 se posait la question de savoir si la théorie de l'acte anormal de gestion est applicable aux renoncements à des recettes par les titulaires de bénéfices non commerciaux et, dans l'hypothèse d'une réponse négative, si l'administration est toutefois fondée, sous certaines conditions, à procéder à la réintégration dans le revenu imposable d'un titulaire de bénéfices non commerciaux de recettes auxquelles ce dernier a renoncé.



Le Conseil d'État, statuant en formation de plénière fiscale, a jugé que, si les contribuables titulaires de bénéfices non commerciaux sont, en principe, sous réserve en ce qui concerne les professions libérales et les professions réglementées du contrôle qu'exercent les instances de supervision spécialement instituées à cet effet, seuls juges de l'opportunité des décisions qu'ils prennent, l'administration est toutefois fondée à réintégrer dans le résultat imposable d'un contribuable assujéti à l'impôt au titre des bénéfices non commerciaux le montant des recettes non déclarées qu'il n'aurait normalement pas dû renoncer à percevoir. Il a précisé que tel est le cas lorsque la renonciation en cause est dépourvue de contrepartie équivalente pour ces contribuables, qu'elle ne peut être regardée comme relevant de l'exercice normal de leur profession ou d'une pratique normale dans le cadre de leur occupation et qu'elle n'est justifiée par aucun autre motif légitime.

Cette position s'inspire, tout en tenant compte des particularités propres à la catégorie des bénéfices non commerciaux, du principe selon lequel le contribuable ne peut consentir des libéralités aux dépens du Trésor. Un tel principe peut se rattacher notamment à l'article 12 du code général des impôts, qui intègre dans le revenu imposable les bénéfices et revenus dont le contribuable dispose. Il irrigue en particulier la théorie de l'acte anormal de gestion en matière de bénéfices industriels et commerciaux (par exemple, CE, Section, 24 février 1978, n° 2372, p. 103), mais n'est pas étranger à la jurisprudence dégagée à propos des autres catégories de revenus (voir notamment, en matière de revenus de capitaux mobiliers, CE, 31 juillet 2009, *M. Salas*, n° 301191, T. pp. 714-727) ou, en matière de revenus fonciers, CE, 30 janvier 1939, n° 57630, p. 46).

La Plénière a par ailleurs précisé les règles de preuve applicables dans l'hypothèse où est réintégrée, dans les bénéfices non commerciaux d'un contribuable, une recette qu'il a renoncée à percevoir. Elle a jugé que, lorsque l'administration a mis en évidence une telle renonciation, elle est réputée, lorsque la charge de la preuve lui incombe, apporter la preuve du caractère anormal de la renonciation lorsque le contribuable n'est pas en mesure de justifier que celle-ci comportait une contrepartie équivalente, relevait de l'exercice normal de la profession ou d'une pratique normale dans le cadre de l'activité ou n'était pas justifiée par un autre motif légitime.

En l'espèce, alors même que l'administration avait utilisé improprement l'expression d'acte anormal de gestion pour réintégrer dans les bénéfices imposables du contribuable, qui exerçait la profession de notaire, les montants de remises d'honoraires consenties à certains clients au motif qu'elles n'étaient pas justifiées par une contrepartie ou par les usages de la profession, il appartenait donc aux juges du fond de rechercher si ces remises étaient justifiées par une contrepartie équivalente pour le contribuable, si elles étaient conformes aux règles ou usages de la profession de notaire ou si elles étaient justifiées par tout autre motif légitime.

### M. Patenotre

**Le Conseil d'État a précisé les conditions d'application du délai spécial de reprise institué par le livre des procédures fiscales dans le cas où une instance judiciaire révèle les omissions ou insuffisances d'imposition.**

*CE, Plén. fiscale, M. Patenotre, 23 décembre 2013 [n° 350967]*

En principe, le délai dans lequel les omissions ou insuffisances d'imposition peuvent être réparées par l'administration fiscale court, en vertu de l'article L. 169 du livre des procédures fiscales (LPF), pour l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés, jusqu'à la fin de la troisième année qui suit celle au titre de laquelle l'imposition est due.

Toutefois, l'ancien article L. 170 du même livre, désormais repris à l'article L. 188 C de ce livre, instaure un délai spécial de reprise dans le cas où une instance judiciaire révèle les omissions ou insuffisances d'imposition. Ainsi, en vertu de cet article : « *Même si les délais de reprise prévus à l'article L. 169 sont écoulés, les omissions ou insuffisances d'imposition révélées par une instance devant les tribunaux (...) peuvent être réparées par l'administration des impôts jusqu'à la fin de l'année suivant celle de la décision qui a clos l'instance et, au plus tard, jusqu'à la fin de la dixième année qui suit celle au titre de laquelle l'imposition est due* »

Par sa décision du 23 décembre 2013, le Conseil d'État, statuant en formation de Plénière fiscale a précisé la notion d'omissions ou insuffisances d'impositions révélées par une instance devant les tribunaux au sens de ces dispositions.

Il avait déjà été jugé que les dispositions instituant ce délai spécial de reprise ne font pas obstacle à ce que, lorsque l'essentiel des informations relatives à des omissions ou insuffisances d'imposition ont été révélées par une instance à l'administration fiscale, celle-ci les complète par ses moyens propres d'investigation, notamment le droit de communication (19 juin 2013, *M. Léandri*, n° 342340, T. pp. 534-540).

À l'inverse, des insuffisances ou omissions d'imposition ne peuvent pas être regardées comme révélées par une instance devant les tribunaux au sens de ces dispositions lorsque l'administration dispose d'éléments suffisants lui permettant, par la mise en œuvre des procédures d'investigation dont elle dispose, d'établir ces insuffisances ou omissions d'imposition dans le délai normal de reprise prévu à l'article L. 169 du LPF.

La Plénière fiscale a jugé qu'il en va également ainsi lorsque, à la date à laquelle l'administration dispose de ces informations, le délai prévu à l'article L. 169 du LPF est expiré et que le service n'est plus en mesure, sur ce seul fondement, de réparer les insuffisances et omissions d'imposition. Dans une telle hypothèse, l'administration fiscale ne peut mettre en œuvre le délai spécial de reprise prévu désormais à l'article L. 188 C.



Elle a précisé que la circonstance que ces informations seraient ultérieurement mentionnées dans une procédure judiciaire n'ouvre pas à l'administration le droit de se prévaloir de l'article L. 170 du LPF dès lors qu'en pareille hypothèse, ces informations ne peuvent être regardées comme ayant été révélées par cette instance.

## Doctrines administratives

### Mme Monzani

**La section du contentieux a précisé la nature de la garantie offerte aux contribuables par l'article L. 80 A du livre des procédures fiscales ainsi que les effets, sur ce mécanisme, de l'annulation par le juge de l'excès de pouvoir d'un acte exprimant une doctrine de l'administration fiscale.**

*CE, Sect., avis, Mme Monzani, 8 mars 2013 [n° 353782]*

L'article L. 80 A du livre des procédures fiscales (LPF), originellement article 1649 *quinquies* E du code général des impôts, instaure au profit du contribuable un mécanisme de garantie couramment dit « d'opposabilité de la doctrine » fiscale : il permet au contribuable de se prévaloir, à l'égard de l'administration, de l'interprétation formellement admise par elle – par exemple dans des circulaires, instructions ou réponses ministérielles – même lorsque cette interprétation ajoute à la loi ou la contredit.

Ainsi que l'a expressément rappelé la section du contentieux dans son avis du 8 mars 2013, la doctrine n'a pas de nature normative. Les dispositions de l'article L. 80 A du LPF n'ont ni pour objet ni pour effet de conférer à l'administration fiscale un pouvoir réglementaire ou de lui permettre de déroger à la loi, mais instituent un mécanisme de garantie au profit du redevable qui, s'il l'invoque, est fondé à se prévaloir, à condition d'en respecter les termes, de l'interprétation de la loi formellement admise par l'administration, même lorsque cette interprétation ajoute à la loi ou la contredit.

Par le même avis, la section du contentieux a précisé les répercussions, sur la mise en œuvre du mécanisme de garantie prévu par l'article L. 80 A du LPF, de l'annulation pour excès de pouvoir d'un acte exprimant une interprétation de la loi fiscale admise par l'administration.

En effet, la possibilité de contester devant le juge de l'excès de pouvoir les actes par lesquels l'administration fait connaître son interprétation de la loi a été ouverte d'abord aux contribuables pénalisés directement par une doctrine illégale, puis, plus largement, aux requérants se trouvant dans le même « cercle d'intérêt » que des contribuables indûment favorisés par une telle doctrine (CE, Sect., 4 mai 1990, *Association freudienne* et *Robinet*, n°s 55124 et 55137, p. 111). Enfin, par la

décision *Société Friadent France* (CE, Sect., 16 décembre 2005, n° 272618, p. 580), a été admise une voie de recours contre les réponses ministérielles exprimant une doctrine fiscale.

Se posait notamment la question, d'une part, de l'articulation entre le mécanisme de l'article L. 80 A et l'effet en principe rétroactif d'une annulation pour excès de pouvoir, et d'autre part, des conséquences à tirer, le cas échéant, de la multiplicité des supports exprimant une même doctrine.

En premier lieu, le Conseil d'État a jugé que, eu égard à l'objectif de sécurité juridique poursuivi, les dispositions de l'article L. 80 A permettent à un redevable, en dépit de l'effet rétroactif qui s'attache normalement à l'annulation pour excès de pouvoir, de se prévaloir à l'encontre de l'administration de l'interprétation qui, dans les conditions prévues par cet article, était formellement admise par cette dernière, alors même que serait ultérieurement intervenue l'annulation par le juge de l'acte, quel qu'il soit, par lequel cette interprétation avait été exprimée. L'avis du 8 mars 2013 consacre ainsi une exception au caractère rétroactif d'une annulation pour excès de pouvoir, dont il résulte en principe que l'acte annulé est réputé n'être jamais intervenu.

En revanche, s'agissant d'une imposition dont le fait générateur est postérieur à la date de l'annulation d'un acte renfermant une interprétation de la loi fiscale, l'annulation pour excès de pouvoir produit son plein effet et prive le redevable de la possibilité de se prévaloir de cet acte au titre de la garantie que donne l'article L. 80 A.

En deuxième lieu, la section a examiné le cas, assez fréquent en pratique, où une même interprétation de la loi fiscale a été exprimée par l'administration dans plusieurs actes différents et où un seul de ces actes a été annulé.

Sur ce point, elle a précisé que, tant qu'un acte n'a pas été annulé, la doctrine fiscale qu'il renferme, fût-elle illégale, demeure invocable par le contribuable et en a déduit qu'un contribuable peut opposer à l'administration l'interprétation qu'elle a admise dans cet acte, quand bien même un autre acte, exprimant la même interprétation, aurait été annulé pour excès de pouvoir. La section du contentieux a ainsi écarté l'idée selon laquelle ce qui est souvent désigné comme « l'homogénéité matérielle » de la doctrine (c'est-à-dire l'unité de l'interprétation de la loi fiscale par l'administration, quels qu'en soient ses supports) devrait conduire, en cas d'annulation d'un acte exprimant une doctrine, à regarder comme annulée ou caduque cette doctrine sur tous les autres supports.

En dernier lieu, l'avis du 8 mars 2013 a abordé la question des états successifs de la doctrine fiscale. Dans la lignée de la jurisprudence selon laquelle les différents éléments de la doctrine sont indissociables (CE, Sect. avis, 20 octobre 2000, *Mlle Bertoni*, n° 222675, p. 448), et dès lors que les dispositions de l'article L. 80 A du LPF ne permettent de se prévaloir d'une interprétation de la loi fiscale que dans son dernier état formellement accepté par l'administration, la section du contentieux a jugé qu'un redevable n'est pas fondé à se prévaloir de l'interprétation initialement admise par l'administration dans un premier acte lorsque, après qu'elle l'avait complétée ou modifiée par un deuxième acte, ce dernier a été annulé : cette



annulation ne fait pas revivre la doctrine initiale. Ainsi, dans une telle hypothèse, tant qu'une nouvelle interprétation n'a pas été exprimée par l'administration, la loi seule régit la situation du contribuable.

## Société Rallye

**La section du contentieux a précisé la notion de décision de nature à révéler l'inconventionnalité de la règle de droit dont il a été fait application, au sens de l'article L. 190 du livre des procédures fiscales, et constituant un événement nouveau au sens de l'article R. 196-1 du même livre.**

*CE, Sect., Société Rallye, 30 décembre 2013 [n°350100]*

La société Rallye, société holding dite mixte, avait estimé en 1997 bénéficier d'un crédit de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) d'un montant de 1 480 824 euros après avoir supporté des frais importants pour organiser une offre publique d'échange faisant échouer l'offre publique d'achat hostile lancée à son encontre. Elle en avait demandé le remboursement en 1998. Cette réclamation avait conduit l'administration à vérifier ponctuellement sa comptabilité puis à lui notifier, le 27 janvier 1999, un redressement annulant ce crédit à hauteur de 1 473 963 euros. En conséquence, le 30 juillet 1999, l'administration n'avait fait que partiellement droit à la réclamation en lui accordant seulement un remboursement de 6 861 euros. La société n'avait pas saisi le juge de l'impôt d'une demande tendant à l'annulation de cette décision dans le délai de recours contentieux prévu à l'article R. 199-1 du livre des procédures fiscales.

Deux ans plus tard, l'arrêt *Cibo participations SA* du 27 septembre 2001 (aff. C-16/00) de la Cour de justice des Communautés européennes a explicitement reconnu aux sociétés holdings mixtes le droit de déduire la TVA afférente aux dépenses supportées pour l'acquisition de filiales en application de la théorie dite « des frais généraux ». La société Rallye a donc, le 27 mai 2002, présenté une seconde réclamation tendant au remboursement du même crédit de TVA. Le 13 octobre 2004, l'administration l'a rejetée comme tardive.

La section du contentieux devait déterminer si l'arrêt *Cibo participations SA* de la Cour de justice des Communautés européennes, d'une part, et la publication au Bulletin officiel des impôts, le 15 octobre 2001, de l'instruction fiscale référencée n°3 D-4-01 en tirant les conséquences, d'autre part, devaient être regardés, pour l'application du c de l'article R. 196-1 du livre des procédures fiscales, comme des événements de nature à motiver la réclamation présentée le 27 mai 2002.

Tirant les conséquences de la nature non normative de la doctrine, rappelée par son avis *Mme Monzani* du 8 janvier 2013 (n° 353782, p. 28), la section du contentieux a jugé, d'une part, qu'une instruction qui se borne à exprimer l'interprétation formellement admise par l'administration, à la date de son édicton, de la règle de droit fondant l'imposition, ne peut constituer un événement de nature à rouvrir un délai de réclamation, alors même qu'elle donnerait de cette règle une interprétation différente de celle contenue dans les instructions en vigueur au moment du fait générateur de l'imposition en litige.



Elle a jugé, d'autre part, que s'agissant des décisions et avis rendus au contentieux, seuls ceux qui révèlent directement l'incompatibilité avec une règle de droit supérieure de la règle de droit dont il a été fait application pour fonder l'imposition en litige sont de nature à constituer le point de départ du délai dans lequel sont recevables les réclamations motivées par la réalisation d'un événement au sens du c de l'article R. 196-1 du livre des procédures fiscales ainsi que de la période sur laquelle l'action en restitution peut s'exercer en application de l'article L. 190 du même livre. Elle a rappelé, dans la ligne de l'avis contentieux du 23 mai 2011, *Société Santander Asset Management SGIIC SA et autres* (n°s 344678 à 344687, p. 257), qu'en principe, tel n'est pas le cas d'un arrêt de la CJUE concernant la législation d'un autre État membre, sauf si cet arrêt révèle, par l'interprétation qu'il donne d'une directive, la transposition incorrecte de cette dernière en droit français. Elle a enfin précisé qu'une décision ou un avis, comme l'arrêt *Cibo participations* en l'espèce, qui se borne à retenir une interprétation des dispositions du droit de l'Union ou du droit national dont il a été fait application pour fonder l'imposition contestée différente de celle jusqu'alors formellement admise par l'administration dans ses instructions ne peut constituer le point de départ de ce délai et de cette période, dès lors que l'imposition ne saurait être fondée sur l'interprétation de la loi fiscale que l'administration exprime dans ses instructions.

Cette décision a ainsi abandonné la jurisprudence *Société Kéolis Cherbourg* du 23 décembre 2011 (n° 330094, T. p. 824).

## Irrégularités de procédure

### M. et Mme Meyer

**La section du contentieux a précisé les conséquences d'une irrégularité de procédure sur la décision d'imposition d'un contribuable. Elle a également explicité les notions de demandes d'éclaircissements et de justifications au sens de l'article L. 16 du livre des procédures fiscales.**

*CE, Sect., M. et Mme Meyer, 16 avril 2012 [n° 320912]*

Pour déterminer les effets d'une irrégularité de procédure sur la légalité de la décision d'imposer un contribuable, la jurisprudence raisonnait traditionnellement en contentieux fiscal en distinguant deux hypothèses. Si l'irrégularité en cause était substantielle, c'est-à-dire si elle portait sur une formalité substantielle constituant une garantie de procédure pour les intéressés, elle devait entraîner la décharge de l'imposition. En revanche, s'il ne s'agissait que d'une irrégularité vénielle, elle n'emportait pas de conséquence.

La question posée à la section du contentieux était celle de savoir si ce cadre traditionnel devait être modifié au regard du principe, affirmé d'une façon générale s'agissant des vices de procédure administrative par l'Assemblée du contentieux



dans sa décision du 23 décembre 2011, *Danthony*, n° 335033, selon lequel un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable est de nature à entacher d'illégalité la décision prise s'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou s'il a privé les intéressés d'une garantie.

Alors qu'en contentieux général, les deux critères posés par la jurisprudence du 23 décembre 2011 – l'influence sur le sens de la décision et la privation d'une garantie – sont alternatifs, la décision du 16 avril 2012 a jugé qu'une irrégularité de procédure demeure sans conséquence sur le bien-fondé de l'imposition s'il est établi que, n'ayant privé le contribuable d'aucune garantie, elle n'a pas pu avoir d'influence sur la décision de redressement. Ainsi, en contentieux fiscal, les deux critères dégagés par la jurisprudence dite *Danthony* apparaissent entremêlés et le raisonnement suivi par le juge demeure ainsi très semblable à celui retenu antérieurement, reposant sur la notion d'irrégularité substantielle. La transposition de la jurisprudence dite *Danthony* aux irrégularités de procédure en matière fiscale par la section du contentieux n'a donc pas modifié en profondeur le cadre habituel du raisonnement du juge fiscal.

Par sa décision du 16 avril 2012, la section du contentieux a également précisé le champ d'application de l'article L. 16 du livre des procédures fiscales (LPF), qui permet à l'administration d'adresser à un contribuable une demande « d'éclaircissements ou de justifications » et expose le contribuable, s'il ne répond pas, à la taxation d'office en application de l'article L. 69 du LPF ou à l'évaluation d'office de certains de ses revenus en vertu de l'article L. 73 du LPF. Elle a ainsi jugé que les « éclaircissements » que l'administration peut demander au contribuable sur le fondement de l'article L. 16 doivent être des commentaires ou des informations qui ne peuvent légalement qu'être relatifs à des mentions portées dans les déclarations de revenus souscrites par le contribuable, tandis que les « justifications » se définissent comme la production de documents qui ne peuvent légalement concerner que les points limitativement énumérés aux deux premiers alinéas de cet article et ne sauraient être exigés sur d'autres points que dans le cas où l'administration a réuni des éléments permettant d'établir que le contribuable peut avoir des revenus plus importants que ceux qu'il a déclarés.

Enfin, réaffirmant le principe selon lequel l'administration fiscale est tenue à un devoir de loyauté (CE, 26 mai 2010, *Beckman*, n° 296808), la section du contentieux a jugé que le fait de menacer un contribuable d'une taxation d'office alors que ce risque n'est pas encouru entache d'irrégularité la procédure d'imposition. Toutefois, dès lors qu'en l'espèce, l'irrégularité de la procédure, qui n'a privé le contribuable d'aucune garantie, n'a pu avoir d'influence sur la décision de redressement, elle n'a pas conduit pas à la décharge de l'imposition en litige.

### Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, porte-parole du Gouvernement c/ SAS Foncière du Rond-Point

**Le Conseil d'État a jugé que lorsqu'une provision a été constituée comptablement dans les comptes d'un exercice, et sauf si les règles propres au droit fiscal y font obstacle, le résultat fiscal de ce même exercice doit, en principe, être diminué du montant de cette provision dont la reprise, lors d'un ou plusieurs exercices ultérieurs, entraîne en revanche une augmentation de l'actif net du ou des bilans de clôture du ou des exercices correspondants.**

*CE, Plén. fiscale, Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, porte-parole du Gouvernement c/ SAS Foncière du Rond-Point, 23 décembre 2013 [n° 346018]*

Le Conseil d'État, statuant en formation de Plénière fiscale, s'est prononcé sur la convergence entre déduction comptable et déduction fiscale d'une provision et sur l'existence ou l'absence de faculté pour un contribuable de ne pas déduire fiscalement une provision qu'il a comptablement dotée et qui remplit les conditions posées par le 5° du 1 de l'article 39 du code général des impôts.

En 1997, la SAS Foncière du Rond-Point avait acquis la très grande majorité des parts d'une autre société exerçant l'activité de marchand de biens, la SNC Saint-Augustin, qui avait passé en comptabilité l'année précédente une provision de 16 millions de francs destinée à couvrir la perte de valeur d'un immeuble. Cette provision n'avait pas été déduite pour la détermination du résultat fiscal. L'immeuble a été revendu par lots en 1998 et 1999. La SNC a alors repris la provision en deux étapes, au prorata, à chaque fois, de la fraction revendue, sans intégrer ces reprises dans le calcul de son résultat fiscal. La plénière fiscale était saisie par le ministre en charge du budget d'un pourvoi dirigé contre l'arrêt de la cour administrative d'appel de Paris du 18 novembre 2010 qui, faisant droit à l'appel de la SAS Foncière du Rond-Point, avait jugé qu'il était loisible à une entreprise de ne pas déduire de son résultat fiscal une provision qu'elle constituait dans ses écritures comptables, une telle décision de gestion étant opposable à l'administration.

La première question soulevée par ce litige portait sur le point de savoir si une entreprise a la faculté de ne pas déduire, pour la détermination de son résultat fiscal, une provision figurant dans ses écritures comptables. La plénière fiscale a apporté une réponse négative à cette question. Écartant la possibilité d'une divergence fiscal-comptable sur ce point, elle a ainsi jugé que, si une provision a été constituée dans les comptes d'un exercice, et sauf si les règles propres au droit fiscal y font obstacle, le résultat fiscal de ce même exercice doit, en principe, être diminué du montant de cette provision dont la reprise, lors d'un ou plusieurs exercices ultérieurs, entraîne en revanche une augmentation de l'actif net du ou des bilans de clôture du ou des exercices correspondants. Le Conseil d'État a donc annulé l'arrêt de la cour

administrative d'appel de Paris, qui avait jugé que la déduction d'une provision pour la détermination de son résultat fiscal constitue pour l'entreprise une faculté qu'elle peut décider de ne pas exercer et que, par ailleurs, si une provision qui a été déduite du résultat fiscal doit être réintégrée au résultat fiscal lorsqu'elle fait l'objet d'une réintégration au résultat comptable, il n'en va pas de même d'une provision qui n'a pas été déduite pour la détermination du résultat fiscal.

La seconde question portait sur les conditions dans lesquelles l'administration peut procéder à un redressement lorsqu'une entreprise a, au cours d'un exercice faisant l'objet d'une vérification, comptabilisé une perte tout en procédant à la reprise de la provision devenue sans objet qu'elle avait comptabilisée au titre d'un exercice antérieur en raison du caractère probable de cette perte, sans avoir tenu compte de la constitution de cette provision comptable pour la détermination du résultat fiscal de l'exercice concerné.

Le Conseil d'État a ainsi jugé que, dans une telle hypothèse, l'administration fiscale est en droit de corriger la surestimation de l'actif net du bilan d'ouverture de l'exercice au cours duquel la perte a été constatée et la provision a été reprise dans les comptes, en y inscrivant cette provision afin de pouvoir ensuite tirer les conséquences de sa reprise pour la détermination du résultat fiscal de cet exercice. En application des dispositions de l'article 38 du code général des impôts dans leur rédaction antérieure à l'entrée en vigueur de la loi du 30 décembre 2004, la même omission, qui se retrouve dans les écritures de bilan des exercices antérieurs telles que retenues pour la détermination du résultat fiscal, doit y être symétriquement corrigée, pour autant qu'elle ne revêt pas, pour le contribuable, un caractère délibéré. Ces corrections successives entraînent chacune la modification du bilan d'ouverture de l'exercice dont le bilan de clôture a été modifié par la correction précédente, jusqu'à l'exercice au cours duquel la provision a été comptabilisée mais non prise en compte pour la détermination du résultat fiscal, dont le bilan d'ouverture demeure inchangé à l'issue de ces corrections. Ces dernières demeurent toutefois sans incidence sur le bien-fondé du rehaussement des bases d'imposition de l'année au cours de laquelle la perte a été constatée lorsque le plus ancien des exercices concernés est prescrit. Le jugement de l'affaire au fond a été renvoyé à la cour administrative d'appel de Paris.

## Retenue à la source

### Société GBL Energy

**Un mécanisme de retenue à la source sur les dividendes distribués par une société établie en France à une société établie dans un autre État membre de l'Union européenne et détenant moins de 5% du capital de la société distributrice ne méconnaît pas la liberté de circulation des capitaux.**

*CE, Plén. fiscale, Société GBL Energy, 9 mai 2012 [n<sup>os</sup> 342221 et 342222]*

Par son arrêt de plénière fiscale du 9 mai 2012, *Société GBL Energy*, le Conseil d'État a tranché la question de la conformité au principe de libre circulation des capitaux d'une législation prévoyant l'application d'une retenue à la source sur

les dividendes distribués par une société établie en France à une société établie dans un autre État membre de l'Union européenne et détenant moins de 5% du capital de la société distributrice, c'est-à-dire une participation inférieure au seuil d'application du régime des sociétés mères.

Dans cette affaire, le Conseil d'État était saisi de deux recours pour excès de pouvoir formés par une société holding établie au Luxembourg détenant, dans une société établie en France, une participation inférieure à 5 %. Les dividendes perçus par la société requérante en 2008 avaient fait l'objet d'une retenue à la source au taux de 15 %, en raison de l'application combinée, d'une part, des dispositions du 2 de l'article 119 bis et du 1 de l'article 187 du code général des impôts et, d'autre part, des stipulations du paragraphe 2 de l'article 8 et du paragraphe 3 de l'article 19 de la convention fiscale franco-luxembourgeoise du 1<sup>er</sup> avril 1958. La société demandait l'annulation partielle, pour excès de pouvoir, de deux instructions et soulevait, par la voie de l'exception, l'incompatibilité des dispositions législatives que l'une de ces instructions réitérait avec la liberté de circulation des capitaux.

Si les conclusions dirigées contre l'une de ces deux instructions – l'instruction 4 C-7-07 du 10 mai 2007, garantissant à une société mère établie dans un autre État membre le même traitement qu'une société établie en France en application de la jurisprudence *Société Denkavit international BV et SARL Denkavit France c/France* du 14 décembre 2006 (aff. C-170/05) de la Cour de justice des Communautés européennes – ont été jugées irrecevables, en application de la jurisprudence appréciant le caractère direct de l'intérêt à agir contre une instruction à la lumière de la théorie dite des « cercles d'intérêt » issue de la décision de section *Association Freudienne* (CE, Sect., 4 mai 1990, n<sup>os</sup> 55124 55137, p. 111), l'examen des conclusions dirigées contre certains paragraphes de la documentation administrative 4-J-1334 à jour au 1<sup>er</sup> novembre 1995 a, en revanche, permis d'apporter de nouvelles précisions sur la compatibilité avec le droit de l'Union européenne d'un mécanisme de retenue à la source, pour imposer les dividendes versés à des personnes qui n'ont pas leur domicile fiscal ou leur siège en France.

Cette question ne s'inscrivait pas dans un paysage jurisprudentiel vierge.

Ainsi, la Cour de justice des communautés européennes avait précisé, par son arrêt *Société Denkavit international BV et SARL Denkavit France c/France* du 14 décembre 2006, que la liberté d'établissement, alors garantie par les articles 43 et 48 du TFUE et figurant aujourd'hui à l'article 49 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, s'opposait à la législation d'un État membre prévoyant, pour les seules sociétés mères non résidentes, une imposition par voie de retenue à la source des dividendes distribués par des filiales résidentes tout en dispensant presque totalement les sociétés mères résidentes, quand bien même une convention fiscale entre les deux États autoriserait cette retenue à la source et prévoirait la possibilité d'imputer sur l'impôt dû dans l'État de résidence la charge supportée par la retenue à la source. Le Conseil d'État avait tiré les conséquences de cet arrêt dans sa décision n° 235609 du 6 avril 2007. Puis, faisant application de la jurisprudence de la Cour de justice *Centro di Musicologia Walter Stauffer* du 14 septembre 2006 (aff. C-386/04), il avait précisé que l'application d'une retenue à la source aux dividendes



versés à des fonds de pension relevant d'un autre État membre méconnaissait la liberté de circulation des capitaux (CE, 13 février 2009, *Société Stichting Unilever Pensioensfonds Progress*, n° 298108, p. 23). Enfin, dans un arrêt du 10 mai 2012, *Société Santander Asset Management SGIIC SA et autres* (aff. C-338/11 et 347/11), la CJUE avait jugé contraire à la liberté de circulation des capitaux une réglementation d'un État membre prévoyant l'imposition, au moyen d'une retenue à la source, des dividendes d'origine nationale lorsqu'ils sont perçus par des organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) résidents d'un autre État, alors que de tels dividendes sont exonérés d'impôts dans le chef des OPCVM résidents du premier État.

Toutefois, l'hypothèse en cause dans l'affaire *Société GGL Energy* était différente et ne pouvait être regardée comme déjà tranchée par ces précédents. En effet, l'imposition des dividendes correspondait à des participations ne conférant pas à leur détenteur une influence sur les décisions de la société permettant d'en déterminer les activités. Était donc en cause la liberté de circulation des capitaux et non la liberté d'établissement (CJCE, 13 décembre 2005, aff. 446/03, *Marks & Spencer*, RJF 2/06 n°227). Surtout, contrairement au cas examiné dans l'affaire *Société Denkvit*, les dividendes perçus par les sociétés résidentes étaient soumis à l'impôt sur les sociétés et n'étaient donc pas exonérés de toute imposition.

Pour juger que les dispositions législatives en cause ne méconnaissaient pas la liberté de circulation des capitaux, le Conseil d'État a procédé à un raisonnement en deux temps.

Il a, en premier lieu, analysé la portée de la liberté de circulation des capitaux au regard de la jurisprudence de la CJUE. Après avoir rappelé que les désavantages pouvant découler de l'exercice parallèle des compétences fiscales des différents États membres, pour autant qu'un tel exercice ne soit pas discriminatoire, ne constituent pas des restrictions à la libre circulation des capitaux interdites par le droit de l'Union européenne, il a souligné que, si un État décide d'exercer sa compétence fiscale à l'égard des résidents et des non résidents, il ne peut traiter différemment les contribuables selon leur État de résidence que si cette différence concerne des situations qui ne sont pas objectivement comparables ou est justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général. Il a ensuite relevé que, si les actionnaires résidents et non résidents ne se trouvent pas nécessairement dans une situation comparable au regard des mesures visant à prévenir ou atténuer l'imposition en chaîne ou la double imposition économique de bénéfices distribués par une société résidente, leur situation se rapproche lorsqu'un État membre décide d'imposer à la fois les sociétés résidentes et les sociétés non résidentes pour les dividendes qu'elles perçoivent d'une société résidente. Dans cette dernière hypothèse, pour que les sociétés bénéficiaires non résidentes ne soient pas confrontées à une restriction à la liberté de circulation des capitaux prohibée, en principe, par les stipulations du traité, l'État de résidence de la société distributrice doit veiller à ce que, par rapport au mécanisme prévu par son droit interne afin de prévenir ou d'atténuer l'imposition en chaîne ou la double imposition économique, les sociétés actionnaires non résidentes soient soumises à un traitement équivalent à celui dont bénéficient les sociétés actionnaires résidentes. Pour les participations ne

relevant pas du régime des sociétés mères, il appartient ainsi aux États membres de déterminer si, et dans quelle mesure, la double imposition économique des bénéficiaires distribués doit être évitée et d'introduire à cet effet, de façon unilatérale ou par voie de conventions conclues avec d'autres États membres, des mécanismes visant à prévenir ou à atténuer cette double imposition dans le respect de la liberté de circulation des capitaux.

Le Conseil d'État a, en second lieu, fait application de ces principes directeurs pour apprécier la compatibilité du mécanisme de retenue à la source en cause avec la libre circulation des capitaux.

Il a d'abord relevé qu'une société établie en France, qui reçoit des dividendes versés par une société résidente et ne relève pas du régime fiscal des sociétés mères, n'est pas exonérée d'impôt en France à raison de ces dividendes. Si une société non résidente est exonérée d'impôt dans son État de résidence en raison de la législation propre à cet État membre, cela n'implique pas que la France doive, de manière unilatérale ou conventionnelle, assurer la neutralisation de la charge fiscale que la société non résidente supporte. Examinant ensuite le cas particulier des sociétés en situation déficitaire, le Conseil d'État a estimé qu'une société résidente et une société non résidente en situation déficitaire ne peuvent être regardées comme étant dans une situation objectivement comparable et a jugé qu'en toute hypothèse, l'application de la législation nationale ne fait, en cas de déficit, que retarder le moment de l'imposition effective, entre les mains de la société résidente, des dividendes : s'il en résulte un décalage dans le temps entre la perception de la retenue à la source afférente aux dividendes payés à la société non résidente et l'impôt établi dans le chef de la société établie en France, le désavantage de trésorerie qui en résulte procède seulement d'une technique d'imposition des dividendes perçus par la société selon qu'elle est non résidente ou résidente et ne constitue pas une restriction à la liberté de circulation des capitaux. Juger le contraire aurait abouti à proscrire le mécanisme de retenue à la source et surtout à placer les sociétés non résidentes dans une situation plus favorable que les sociétés résidentes.



# Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales

## Notion d'espérance légitime

### Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État c/ Société EPI

**Le Conseil d'État a estimé que la suppression en cours de période d'un crédit d'impôt institué pour trois ans portait, compte tenu des caractéristiques particulières de ce dispositif, atteinte à une espérance légitime d'un bénéficiaire, constitutive d'un bien au sens des stipulations de l'article 1<sup>er</sup> du premier Protocole additionnel à la convention EDH. Il a jugé qu'en l'espèce cette atteinte avait été excessive.**

*CE, Plén. fiscale, Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État c/ Société EPI, 9 mai 2012 [n° 308996]*

En application de l'article 1<sup>er</sup> du premier Protocole additionnel à la convention EDH (dit « article 1P1 ») relatif au droit au respect des biens, le Conseil d'État a admis, pour la première fois, une entorse à la « petite rétroactivité fiscale », en vertu de laquelle il est normalement possible au législateur de modifier les règles fiscales applicables à un exercice jusqu'à la clôture de cet exercice (CE, Ass. plén., 16 mars 1956, *Garrigou*, n°35663, p. 121). Le Conseil d'État a ainsi apporté une limite à la liberté du législateur de remettre en cause une dépense fiscale existante.

En l'espèce, un dispositif de crédit d'impôt (régé par l'article 220 *octies* du code général des impôts) avait été créé initialement pour une période de trois années (1998, 1999 et 2000). À la fin de l'année 1999, le législateur avait décidé de supprimer ce dispositif, non seulement pour l'année 2000 à venir, mais également pour l'année 1999, qui venait de s'écouler. La société EPI, se voyant refuser par l'administration, de ce fait, le bénéfice du crédit d'impôt auquel elle espérait avoir droit au titre de l'année 1999, avait porté l'affaire devant le juge en soutenant que cette remise en cause anticipée du dispositif méconnaissait l'article 1P1.

Le Conseil d'État, statuant en formation de Plénière fiscale, devait tout d'abord déterminer si le bénéfice du crédit d'impôt pour l'année 1999 constituait, pour la société requérante, un bien au sens de l'article 1P1. S'inscrivant dans le cadre

jurisprudentiel tracé par la Cour EDH (notamment celui posé par l'arrêt de grande chambre *Kopecký c. Slovaquie*, CEDH [GC] 28 septembre 2004 n° 44912/98), le Conseil d'État a jugé qu'il existait une « espérance légitime » de bénéficier du crédit d'impôt au titre de l'année 1999 et que celle-ci doit être regardée comme un bien au sens de l'article 1P1. Le Conseil d'État s'est appuyé, pour parvenir à cette conclusion, sur différents éléments propres au cas d'espèce : il s'agissait d'une dépense fiscale dont l'objet est précisément d'inciter à l'adoption de certains comportements ; le législateur avait, dès l'institution du dispositif, fixé la période de trois ans pendant laquelle il était possible d'escompter en bénéficiaire, comme s'il avait par avance renoncé pendant trois ans à la possibilité, qu'il détient normalement, de revenir sur ce qu'il avait décidé ; l'espérance légitime de pouvoir bénéficier du crédit d'impôt n'avait pas disparue avant la fin de l'année 1999 et l'adoption de l'amendement parlementaire supprimant le dispositif.

Après avoir reconnu l'existence d'un bien, le Conseil d'État devait ensuite apprécier si l'atteinte portée à ce bien par le législateur avait été excessive. Il a pour cela fait application de sa jurisprudence traditionnelle selon laquelle les stipulations de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ne font, en principe, pas obstacle à ce que le législateur adopte de nouvelles dispositions remettant en cause, fût-ce de manière rétroactive, des droits découlant de lois en vigueur, mais exigent toutefois, dans une telle hypothèse que soit ménagé un juste équilibre entre l'atteinte portée à ces droits et les motifs d'intérêt général susceptibles de la justifier (CE, Ass., 27 mai 2005, *Provin*, n°277975, p. 212). Au cas d'espèce, le Conseil d'État a estimé que les justifications apportées au soutien de la suppression du crédit d'impôt – à savoir ses effets d'aubaine et son coût important – n'étaient pas suffisantes. Il a donc jugé que la suppression anticipée du dispositif a méconnu l'article 1P1 en portant une atteinte excessive à l'espérance légitime de l'entreprise d'en bénéficier pour l'année 1999.

## Portée des arrêts de la Cour EDH

### M. Baumet

**La section du contentieux a précisé la portée, sur des décisions rendues par les juridictions nationales passées en force de chose jugée, des arrêts de la Cour EDH constatant une violation de la convention EDH .**

*CE, Sect., M. Baumet, 4 octobre 2012 [n° 328502]*

Dans cette affaire, était en jeu pour la question de savoir dans quelle mesure des requérants déboutés dans l'ordre interne pouvaient se prévaloir d'un arrêt favorable de la Cour EDH pour remettre en cause des jugements défavorables rendus par les juridictions nationales, et si un arrêt de la Cour EDH constatant une violation de la convention pouvait avoir pour effet, compte tenu des obligations incombant aux États parties, de rouvrir un procès ou de remettre en cause une décision juridictionnelle devenue définitive.



Un ancien président de conseil général avait été déclaré comptable de fait de la gestion d'associations bénéficiant de subventions départementales et condamné au remboursement du débet mis à sa charge ainsi qu'à des amendes, par des jugements des juridictions des comptes passés en force de chose jugée. Cette condamnation était devenue définitive. La Cour EDH, saisie après épuisement des voies de recours interne, a estimé que la procédure suivie devant la Cour des comptes avait méconnu les stipulations de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et était par suite irrégulière (Cour EDH, 24 juillet 2007, *M. Baumet c/ France*, n° 56802/00). Entre-temps, l'administration avait poursuivi l'exécution des jugements de condamnation au remboursement du débet et au paiement des amendes : le trésorier-payeur général du département concerné avait ainsi émis un commandement de payer. Le requérant s'est prévalu de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme pour obtenir l'annulation de ce commandement de payer. Il soutenait que cet arrêt privait de base légale le commandement de payer puisqu'il invalidait la procédure suivie pour le condamner

La section du contentieux, reprenant la jurisprudence de la Cour EDH (par ex. Cour EDH, 13 juin 1979, *Marckx c. Belgique*, n° 6833/74 ; 31 octobre 1995, *Papamichalopoulos et autres c. Grèce*, n° 14556/89) a, tout d'abord, rappelé la portée juridique des arrêts rendus par la Cour EDH en vertu des stipulations de l'article 46 de la convention : la complète exécution d'un arrêt condamnant un État partie à la convention implique que cet État répare les conséquences que la violation de la convention a entraînées pour le requérant et fasse disparaître la source de cette violation. En raison à la fois de l'autorité qui s'attache à cet arrêt et de sa nature essentiellement déclaratoire, il incombe ainsi à cet État, d'une part, de verser à l'intéressé les sommes que la Cour lui a allouées au titre de la satisfaction équitable prévue par l'article 41 de la convention et d'adopter, d'autre part, les mesures individuelles et, le cas échéant, générales nécessaires pour mettre un terme à la violation constatée. L'État conserve toutefois des marges de manœuvre dans la détermination des mesures nécessaires pour se conformer à ses obligations.

La section du contentieux a, ensuite, constaté l'absence de procédure organisée pour prévoir le réexamen d'une affaire définitivement jugée. Cette dernière, ainsi qu'il avait été jugé par une précédente décision (CE, 11 février 2004, *Mme Chevrol*, n° 257682, p. 67) ne peut donc être rouverte devant la juridiction interne. La section du contentieux en a déduit que les arrêts de la Cour EDH ne remettaient pas en cause l'autorité de la chose jugée qui s'attache aux décisions internes devenues « irrévocables » et ne les privaient donc pas de leur caractère exécutoire. En l'espèce, elle a donc jugé que le commandement de payer émis par le trésorier-payeur général, en application de ces décisions, était bien-fondé.

# Droit international

## Conditions de l'effet direct

### GISTI et autre

L'Assemblée a précisé les conditions dans lesquelles une stipulation conventionnelle peut être reconnue comme étant d'effet direct et comme étant, par suite, susceptibles d'être utilement invoquées par voie d'action à l'encontre d'un acte administratif individuel ou réglementaire ou, par voie d'exception, afin que soit écartée l'application d'une loi ou d'un acte administratif incompatible avec la norme qu'elle renferme.

*CE, Ass., GISTI et autre, 11 avril 2012 [n° 322326]*

En principe, une convention internationale peut être invoquée à la condition de ne pas être dépourvue d'« effet direct ». L'effet direct d'une convention internationale est généralement défini par le fait qu'elle crée par elle-même des droits dont les particuliers peuvent se prévaloir directement devant le juge. L'Assemblée du contentieux du Conseil d'État a précisé cette notion d'effet direct, en particulier les critères d'interprétation qu'il convient d'utiliser pour déterminer si une stipulation d'un traité est d'effet direct.

Le Conseil d'État a tout d'abord rappelé qu'une convention internationale peut avoir pour objet exclusif de régir les relations entre les États signataires. Elle n'a alors, par définition, pas d'effet direct et un particulier, qui reste un tiers par rapport à cette convention, ne pourra pas l'invoquer devant le juge national.

Le Conseil d'État a ensuite précisé que, pour être dotée d'effet direct, la norme internationale ne doit requérir « l'intervention d'aucun acte complémentaire pour produire des effets à l'égard des particuliers ». La stipulation n'est donc pas d'effet direct et elle ne peut être directement invoquée par les particuliers lorsque des États signent un traité sans entendre régir leurs seules relations interétatiques mais que, concernant les particuliers, ils s'expriment en des termes si généraux qu'aucun effet juridique ne peut découler de la norme tant que celle-ci n'est pas précisée par des « actes complémentaires ».

En posant ces conditions pour permettre aux particuliers d'invoquer les traités internationaux, l'Assemblée du contentieux n'a pas, comme la section du contentieux en 1997 (Sec., *Gisti*, 23 avril 1997, n° 163043, Rec. p. 142), suivi les conclusions du rapporteur public.

Tout en confirmant la notion et les critères jurisprudentiels de l'effet direct, la décision du Conseil d'État a en outre fourni les critères adéquats d'interprétation des traités. L'intention des parties joue évidemment un rôle primordial pour



déterminer si elles ont entendu donner à la convention un effet direct. Le Conseil d'État a souligné qu'il convient de s'appuyer sur le contenu du traité et les termes employés dans les différentes stipulations. S'agissant cependant de ce dernier critère, le Conseil d'État a précisé que le seul fait que les États parties soient désignés explicitement comme les sujets des obligations posées par le traité ne suffit pas pour en déduire qu'ils ont entendu priver le traité de tout effet direct. Ainsi, la circonstance qu'une stipulation commence par « Les États parties s'engagent à... » ne signifie pas qu'elle n'a pour objet que de régir les relations entre États et n'a pas d'effet direct. Une telle rédaction peut constituer un indice de la volonté des parties mais n'exclut pas, à elle seule, l'effet direct du traité.

La décision du Conseil d'État a par ailleurs pris la précaution de rappeler que, conformément à sa jurisprudence, la CJUE est seule compétente pour déterminer, lorsque le litige relève du droit de l'Union, si un traité signé à la fois par l'Union et par ses États membres, est d'effet direct (CJCE, 26 octobre 1982, *Hauptzollamt Mainz c. Jupferbert*, n° 104/81, Rec. 36/41), ce qui peut nécessiter une question préjudicielle des juridictions nationales.

Dans l'espèce examinée par l'Assemblée du contentieux, le Conseil d'État a jugé que les stipulations du 1 de l'article 6 de la convention internationale du travail n° 97 du 1er juillet 1949, qui prévoient que les travailleurs migrants ne peuvent bénéficier, dans les matières énumérées à cet article, d'un traitement moins favorable que celui appliqué aux ressortissants nationaux, sont d'effet direct.

# Égalité

## Accès aux services publics

### Association SOS Racisme

**Le Conseil d'État a jugé que le bénéfice de la gratuité d'accès aux collections permanentes des musées et monuments nationaux peut légalement être réservé aux jeunes de 18 à 25 ans ayant vocation à résider durablement sur le territoire national ou celui d'un État membre de l'Union européenne (UE) ou de l'Espace économique européen (EEE).**

*CE, Sect., Association SOS Racisme, 18 janvier 2013 [n°s 328230 et 332624]*

La section du contentieux du Conseil d'État a été saisie par l'association SOS Racisme de la légalité de délibérations tarifaires du Louvre et du Centre des monuments nationaux réservant le bénéfice de la gratuité de l'accès à leurs collections permanentes aux jeunes de 18 à 25 ans ressortissants de l'UE ou résidents réguliers sur le territoire national.

Le Conseil d'État (CE, Ass., 10 juillet 1996, *Société Direct Mail Promotion*, n° 168702, p. 277) comme le Conseil constitutionnel (CC, 12 juillet 1979, dite « *Ponts à péage* », n° 79-107 DC) ont écarté l'existence d'un principe de gratuité des services publics, même administratifs. Si la jurisprudence reconnaît toutefois la gratuité de principe des services publics obligatoires, sur le fondement de la Constitution ou de la loi, la mention de l'égal accès à la culture au 13<sup>ème</sup> alinéa du préambule de la Constitution de 1946 ne suffit pas à regarder l'accès au patrimoine culturel comme un service public constitutionnel, à l'inverse de l'exigence d'égal accès à l'instruction (CC, 11 juillet 2001, n° 2001-450 DC). La différenciation opérée dans les conditions tarifaires d'accès aux collections permanentes des musées et monuments nationaux était donc possible, sous réserve du respect du principe d'égalité.

Pour trancher la question qui lui était soumise, le Conseil d'État a dès lors fait application de sa jurisprudence sur le principe d'égalité, telle que synthétisée en dernier lieu par sa décision *GISTI* du 11 avril 2012 (CE, Ass., 11 avril 2012, *GISTI, Fédération des associations pour la promotion et l'insertion par le logement*, n° 322326, p. 142), selon laquelle le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que l'autorité investie du pouvoir réglementaire règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'elle déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un comme dans l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la norme qui l'établit et ne soit pas manifestement disproportionnée au regard des motifs susceptibles de la justifier. En l'espèce, le Conseil d'État a relevé que la mise en œuvre de la mesure de gratuité a pour objectif d'accroître, en vue de la pérenniser, la fréquentation des monuments nationaux par une catégorie de publics, les jeunes de 18 à 25 ans, dont les ressources financières souvent limitées peuvent constituer un obstacle à la fréquentation régulière des établissements culturels de l'État.

En considération de cet objectif, la section du contentieux a jugé qu'il était loisible aux établissements culturels concernés de distinguer les personnes étrangères qui ont vocation à résider durablement sur le territoire national, titulaires d'un visa de longue durée ou d'un titre de séjour, des autres, titulaires d'un visa de court séjour ou en situation irrégulière, pour lesquelles la gratuité ne pourrait produire l'effet escompté d'ancrer des habitudes de fréquentation régulière des monuments et musées. La différence de traitement résultant de la distinction de ces catégories de personnes n'est donc pas manifestement disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi.

Le Conseil d'État a cependant annulé les mesures qui avaient limité le bénéfice de la gratuité aux seuls ressortissants d'un État membre de l'UE ou de l'EEE, sans l'étendre aux résidents de longue durée en situation régulière de ces mêmes États, pour un motif tiré du droit de l'Union européenne : celui-ci prévoit en effet que le résident de longue durée bénéficie de l'égalité de traitement avec les nationaux en ce qui concerne l'accès aux biens et services (directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003).



### Fédération CFTC de l'agriculture et Fédération générale des travailleurs de l'agriculture, de l'alimentation, des tabacs et services annexes Force Ouvrière

**Le Conseil d'État a jugé que le législateur était seul compétent pour adopter des dispositions destinées à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux fonctions et mandats à caractère social ou professionnel. Le pouvoir réglementaire est seulement compétent pour prendre les mesures d'application de ces dispositions législatives.**

*CE, Ass., Fédération CFTC de l'agriculture et Fédération générale des travailleurs de l'agriculture, de l'alimentation, des tabacs et services annexes Force Ouvrière, 7 mai 2013 [n° 362280]*

L'Assemblée du contentieux du Conseil d'État était saisie par la Fédération CFTC de l'agriculture et la Fédération générale des travailleurs de l'agriculture, de l'alimentation, des tabacs et services annexes Force Ouvrière, d'une demande tendant à l'annulation pour excès de pouvoir du I du 8° de l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 2012-838 du 29 juin 2012 relatif aux élections aux chambres d'agriculture qui prévoyait que chaque liste de candidats formée pour ces élections devait comporter « *au moins un candidat de chaque sexe par tranche de trois candidats* ». Les requérants soutenaient, notamment, que le pouvoir réglementaire n'était pas compétent pour adopter de telles mesures que le second alinéa de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution réservait à la seule compétence du législateur.

Le Conseil d'État devait ainsi trancher la question de savoir si le pouvoir réglementaire est compétent, en l'absence de toute habilitation législative en ce sens, pour adopter des mesures destinées à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux fonctions et mandats à caractère social ou professionnel, la détermination des règles relatives aux conditions d'exercice des mandats électoraux en matière politique et des fonctions électives relevant, en revanche et en tout état de cause, de la loi en vertu de l'article 34 de la Constitution.

Les dispositions du second alinéa de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution, dans sa rédaction issue de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, disposent : « *La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales* ».

Dans sa décision du 7 mai 2013, le Conseil d'État a relevé que ces dispositions visent à combiner, d'une part, le principe constitutionnel d'égalité, tel qu'interprété par le Conseil constitutionnel, notamment dans ses décisions n° 82-146 DC du

18 novembre 1982 et n° 2006-533 DC du 16 mars 2006, interdisant de faire prévaloir la considération du sexe sur celle des capacités et de l'utilité commune, et, d'autre part, l'objectif d'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales.

Le Conseil d'État a consacré une interprétation formelle des dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution et considéré que le mot « loi » devait être entendu comme l'acte voté par le Parlement au terme de la procédure législative et non comme toute norme impérative de portée générale.

Dans une décision *Commune d'Annecy*, le Conseil d'État avait déjà privilégié une telle interprétation des dispositions de l'article 7 de la Charte de l'environnement consacrant la compétence du seul législateur (CE, Ass., 3 octobre 2008, n° 297931, p. 322). Il pouvait en outre également s'appuyer, dans cette précédente affaire, sur l'article 34 de la Constitution qui dispose, notamment, que la loi détermine les principes fondamentaux de la préservation de l'environnement.

Ce n'était pas le cas dans l'affaire *Fédération CFTC de l'agriculture et Fédération générale des travailleurs de l'agriculture, de l'alimentation, des tabacs et services annexes Force Ouvrière*. Mais le Conseil d'État a jugé qu'il résultait du second alinéa de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution que la compétence du législateur pour adopter les règles destinées à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats, fonctions et responsabilités mentionnés à cet article s'imposait tant s'agissant des matières qui relèvent de son domaine de compétence en application de l'article 34 de la Constitution que de celles qui relèvent, conformément à l'article 37 de la Constitution, du pouvoir réglementaire. Le Premier ministre n'est compétent, en vertu de l'article 21 de la Constitution, sous réserve de la compétence conférée au Président de la République par l'article 13 de la Constitution, que pour prendre les dispositions d'application de ces mesures législatives. Le pouvoir réglementaire (qu'il s'agisse de l'État ou des collectivités territoriales), dans le cadre de son pouvoir général d'organisation administrative des services, ne peut donc pas, de sa propre initiative, adopter des mesures favorisant l'égalité de représentation des hommes et des femmes.

L'Assemblée du contentieux a, dès lors, annulé les dispositions attaquées au motif qu'en l'absence de disposition législative habilitant le Gouvernement à édicter des mesures destinées à rendre effectif un accès plus équilibré des femmes et des hommes aux organes dirigeants des chambres d'agriculture, le Premier ministre avait méconnu l'étendue de sa compétence en faisant obligation à chaque liste de candidats formée pour les élections aux chambres d'agriculture de comporter au moins un candidat de chaque sexe par tranche de trois candidats.



# Énergie

## Droit de grève dans les centrales nucléaires

### Fédération Force Ouvrière Énergie et Mines et autres

**L'Assemblée du contentieux du Conseil d'État a jugé qu'en l'état du système de production électrique, la société anonyme Electricité de France (EDF) est responsable d'un service public en ce qu'elle exploite les centrales nucléaires. Elle a reconnu aux organes dirigeants de la société EDF le pouvoir de réglementer l'exercice du droit de grève.**

*CE, Ass., Fédération Force Ouvrière Énergie et Mines et autres, 12 avril 2013 [n<sup>os</sup> 329570, 329683, 330539 et 330847]*

A l'approche de l'été 2009, alors que des mouvements de grève bloquaient les opérations de maintenance prévues sur certains réacteurs du parc nucléaire de la société EDF, et que les prévisions météorologiques permettaient d'anticiper une augmentation de la consommation électrique, le directeur général délégué de la société a décidé la réquisition, sous peine de sanctions disciplinaires, de certains des salariés chargés de ces opérations. Plusieurs syndicats, invoquant une atteinte illégale au droit de grève, ont demandé au Conseil d'État l'annulation de cette décision ainsi que de décisions prises pour son exécution.

La jurisprudence *Dehaene* (CE, Ass., 7 juillet 1950, n° 1645, p. 110), qui permet au gouvernement, responsable du bon fonctionnement des services publics, de limiter l'exercice du droit de grève en l'absence de loi le réglementant, afin d'en éviter un usage abusif ou contraire aux nécessités de l'ordre public, repose sur le principe général de continuité du service public. Pour la mise en œuvre de ce principe, les organes dirigeants des établissements publics responsables d'un service public se sont vu reconnaître, en vertu de leurs pouvoirs d'organisation des services placés sous leur autorité (CE, Sect., 7 février 1936, *Jamart*, n° 43321, p. 172), la compétence pour réglementer le droit de grève (CE, 1<sup>er</sup> décembre 2004, *Onesto*, n° 260551, p. 447), sauf dispositions contraires.

Dans l'état du droit antérieur aux lois n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité et n° 2004-803 du 9 août 2004 transformant EDF en société anonyme, la section du contentieux avait reconnu la possibilité de principe d'une réglementation du droit de grève par les dirigeants de l'établissement public industriel et commercial EDF (CE, Sect., 17 mars 1997, *Fédération nationale des syndicats du personnel des industries de l'énergie électrique, nucléaire et gazière*, n° 123912, p. 90).

Par sa décision du 12 avril 2013, l'Assemblée du contentieux du Conseil d'État a étendu cette solution à la société anonyme EDF, organisme de droit privé responsable d'un service public. L'objet du service public de l'électricité étant, aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 10 février 2000, la garantie de l'approvisionnement sur l'ensemble du territoire national, l'Assemblée du contentieux a jugé que la société EDF est chargée d'une mission d'intérêt général répondant à un besoin essentiel du pays dans la mesure où, en l'état du système de production électrique, près de 80 % de la production est assurée par le parc nucléaire exploité dans sa totalité par la société EDF. Etant en outre contrôlée par l'État, elle doit être regardée comme responsable d'un service public en ce qu'elle exploite les centres nucléaires de production électrique, quelles que soient par ailleurs les compétences confiées par la loi à l'État, aux communes et EPCI ou au gestionnaire du réseau public de transport d'électricité (la société RTE).

L'Assemblée du contentieux a en outre complété sa jurisprudence en consacrant comme motif de limitation du droit de grève la réponse aux besoins essentiels du pays, selon une terminologie employée par le Conseil constitutionnel (décision n° 79-105 DC du 25 juillet 1979). Les organes dirigeants d'EDF étaient donc compétents pour déterminer les limitations au droit de grève de ses agents. Ces limitations ne pouvaient toutefois être mises en œuvre qu'à défaut de solutions alternatives, telles que la mobilisation d'autres moyens de production ou d'importation ou des tentatives de réduction de la consommation électrique, ce qui était bien le cas en l'espèce.

# Étrangers

## Contestation des mesures d'éloignement

### M. Bashardost

**La section du contentieux du Conseil d'État a apporté des précisions sur les voies de recours ouvertes à un étranger non ressortissant d'un État membre de l'Union européenne qui conteste la mesure prise par l'administration en vue de sa remise aux autorités de l'État membre qui l'a admis à séjourner sur son territoire et qui est placé en rétention administrative pour faciliter l'exécution de celle-ci.**

*CE, Sect., M. Bashardost, 30 décembre 2013 [n° 367533]*

La première précision concerne la procédure applicable dans un tel cas. Lorsqu'elle est contestée seule, la réadmission d'un étranger vers un autre État membre de l'Union européenne peut être attaquée devant le juge de l'excès de pouvoir selon la procédure de droit commun. En revanche, lorsqu'une telle mesure d'éloignement est contestée en même temps que le placement en rétention ordonné pour



permettre son exécution, les deux décisions ayant été notifiées à l'intéressé en même temps, le Conseil d'État a jugé que seule la procédure prévue au III de l'article L. 512-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, dite du « juge des 72 heures », est applicable. Il a en effet relevé que le législateur avait entendu, dès lors qu'est en cause un placement en rétention administrative, organiser une procédure spéciale afin que le juge administratif statue dans de brefs délais sur la légalité des mesures relatives à l'éloignement des étrangers, hors la décision refusant le séjour et les mesures d'expulsion.

La seconde précision apportée par la décision du 30 décembre 2013 concerne l'articulation de la procédure du « juge des 72 heures » avec les référés du livre V du CJA. La section du contentieux du Conseil d'État a jugé que les conclusions tendant à la suspension de l'exécution de la mesure d'éloignement et de la mesure de rétention, présentées sur le fondement des articles L. 521-1 ou L. 521-2 du CJA, sont irrecevables. La procédure spéciale prévue par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile est en effet, lorsque de telles conclusions sont en cause, exclusive de celles prévues par le livre V du CJA, en particulier du référé-liberté.

Deux considérations ont guidé cette solution. D'une part, le Conseil d'État a relevé que la procédure du « juge des 72 heures » offre des garanties au moins équivalentes à celles des référés, compte tenu des délais d'intervention très brefs de ce juge, de l'effet suspensif de sa saisine sur l'exécution de la mesure d'éloignement et de ses pouvoirs d'annulation – et non seulement de suspension –, des deux mesures contestées, doublés de pouvoirs d'injonction. D'autre part, le Conseil d'État s'est appuyé sur la volonté du législateur qui, en organisant par la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 une telle procédure, a entendu assurer, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, l'examen dans de brefs délais de la légalité de ces mesures, avant la saisine du juge judiciaire en cas de prolongation de la rétention.

# Fonction publique

## Contentieux des agents publics

### Commune d'Ajaccio

**La section du contentieux a redéfini la ligne de partage entre les éléments de rémunération qui, en cas d'indemnisation d'un agent public illégalement évincé du service, sont pris en compte dans le calcul de l'indemnité et ceux qui en sont exclus.**

*CE, Sect., Commune d'Ajaccio, 6 décembre 2013 [n° 365155]*

Saisie d'un pourvoi relatif à une demande de réparation du préjudice subi par un fonctionnaire du fait de son éviction illégale, la section du contentieux est revenue aux principes sous-tendant la décision *Deberles* (CE, Ass., 7 avril 1933,

n° 4711, p. 439). Cette décision avait posé le principe selon lequel le fonctionnaire illégalement révoqué peut prétendre à la réparation de la totalité du préjudice subi.

Cependant, si les montants de traitement auxquels l'agent illégalement évincé aurait pu prétendre avaient dès l'origine été inclus dans l'indemnité due à celui-ci, la jurisprudence postérieure à la décision *Deberles* en avait progressivement exclu certaines indemnités « *liées à l'exercice effectif des fonctions* ». Parmi ces dernières, avaient notamment été écartées les indemnités destinées à compenser des sujétions liées à l'exercice de fonctions particulières (sujétions liées à la résidence effective sur un territoire étranger, ou tenant à l'accomplissement de gardes ou d'astreintes) ou celles versées pour récompenser la qualité et l'importance du travail accompli (par exemple, les primes de rendement, l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires ou encore la nouvelle bonification indemnitaire).

Dans la décision *Commune d'Ajaccio*, la section du contentieux a redéfini la grille d'analyse du préjudice tenant à la perte de rémunération subie par l'agent, en se rapprochant d'une logique de réparation intégrale du préjudice subi.

La section a rappelé ainsi qu'un agent public irrégulièrement évincé a droit à la réparation intégrale du préjudice qu'il a effectivement subi du fait de cette mesure illégalement prise à son encontre, et que seuls sont indemnisables les préjudices de toute nature qui présentent un lien direct de causalité avec l'illégalité commise.

Pour reconstituer le revenu que l'agent aurait vraisemblablement pu percevoir si la décision illégale n'était pas intervenue, la section a introduit un raisonnement reposant sur la notion de perte de chance : il convient de prendre en compte non seulement les traitements perdus mais également les primes et indemnités dont l'intéressé avait une chance sérieuse de bénéficier. La section du contentieux a toutefois exclu de l'assiette du préjudice réparable les primes et indemnités qui, eu égard à leur nature, à leur objet et aux conditions dans lesquelles elles sont versées, sont « *seulement destinées à compenser des frais, charges ou contraintes liés à l'exercice effectif des fonctions* ». Ce nouveau critère d'exclusion apparaît plus étroit que le critère antérieur tiré du « *lien avec l'exercice effectif des fonctions* ». C'est ainsi que, en l'espèce, la perte des montants d'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires et d'indemnité d'exercice des missions de préfecture dont l'agent illégalement évincé aurait eu une chance sérieuse de bénéficier a été indemnisée, alors que l'application de la jurisprudence antérieure, qui regardait ces deux indemnités comme « *liées à l'exercice effectif des fonctions* », aurait conduit à exclure toute réparation (respectivement CE, Sect., 6 novembre 2002, *M. Guisset*, n° 227147, p. 376 et CE, 6 avril 2007, *Ministre de l'outre-mer c/ M<sup>lle</sup> Tanseau*, n° 276628, T. p. 969).

La décision précise enfin, dans la continuité de la jurisprudence antérieure, que le montant des rémunérations que l'agent a pu percevoir par son travail au cours de la période d'éviction doit être déduit du montant total de l'indemnité due.



# Décharge syndicale

## M. Bourdois

**Le Conseil d'État a jugé qu'un fonctionnaire qui bénéficie d'une décharge totale de service pour l'exercice d'un mandat syndical a droit, durant l'exercice de ce mandat, que lui soit maintenu le bénéfice de l'équivalent des montants et droits de l'ensemble des primes et indemnités légalement attachées à l'emploi qu'il occupait avant d'en être déchargé pour exercer son mandat, à l'exception des indemnités représentatives de frais et des indemnités destinées à compenser des charges et contraintes particulières auxquelles le fonctionnaire n'est plus exposé du fait de la décharge de service.**

*CE, Sect., M. Bourdois, 27 juillet 2012 [n° 344801]*

À l'occasion d'un litige portant sur le refus de versement d'une prime de fonctions informatiques, la section du contentieux du Conseil d'État a précisé sa jurisprudence sur la question de la rémunération des fonctionnaires bénéficiant d'une décharge d'activité pour l'exercice d'un mandat syndical.

Un agent du ministère des affaires étrangères avait bénéficié, en raison de ses fonctions, de la prime de fonctions informatiques prévue par le décret n° 71-343 du 29 avril 1971. Ce versement avait ensuite été interrompu, au motif que l'intéressé bénéficiait d'une décharge totale d'activité pour l'exercice d'un mandat syndical et ne pouvait dès lors percevoir une prime qui était liée à l'exercice effectif des fonctions de traitement de l'information dans les centres automatisés de traitement de l'information.

Le Conseil d'État a estimé que le critère de l'exercice effectif des fonctions était inadapté pour déterminer la ligne de partage entre les primes et indemnités dont le bénéfice est maintenu au fonctionnaire en décharge syndicale et les primes et indemnités dont le bénéfice lui est supprimé. Il est revenu, sur ce point, sur une décision antérieure (CE, 27 juillet 2005, *Mme Macé et autres*, n° 255395, T. pp. 933-936) qui avait jugé que les titulaires d'une décharge totale d'activité pour exercice d'un mandat syndical ne pouvaient prétendre au maintien de la nouvelle bonification indiciaire (NBI), dès lors qu'ils ne remplissaient pas la condition d'exercice effectif des fonctions. Cette décision de 2005 avait toutefois été infléchie par une décision de 2008 (CE, 7 juillet 2008, *Bazert*, n° 295039, T. pp. 786-789), qui avait annulé la décision par laquelle le versement d'une prime de service et de rendement avait été supprimé à un fonctionnaire territorial en décharge partielle d'activité.

Le Conseil d'État s'est fondé sur l'article 8 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, qui garantit le droit syndical des fonctionnaires, et sur l'article 33 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984, qui dispose qu'un fonctionnaire bénéficiant d'une décharge de service pour l'exercice d'un mandat syndical est « *réputé être en position d'activité* ». Elle a déduit de ces dispositions le principe suivant : le fonctionnaire de l'État qui

bénéficie d'une décharge totale de service pour l'exercice d'un mandat syndical a droit, durant l'exercice de ce mandat, que lui soit maintenu le bénéfice de l'équivalent des montants et droits de l'ensemble des primes et indemnités légalement attachées à l'emploi qu'il occupait avant d'en être déchargé pour exercer son mandat.

Une exception a toutefois été prévue à ce principe du maintien de la rémunération du fonctionnaire en décharge totale d'activité, primes et indemnités comprises. Le Conseil d'État a en effet exclu que puissent être maintenues deux catégories d'indemnités : les indemnités représentatives de frais et les indemnités destinées à compenser des charges et contraintes particulières, tenant notamment à l'horaire, à la durée du travail ou au lieu d'exercice des fonctions – le fonctionnaire n'étant plus exposé à ces charges et à ces contraintes du fait de la décharge de service.

Concernant les fonctionnaires qui bénéficient d'une décharge partielle de service, le Conseil d'État a précisé qu'ils avaient droit durant l'exercice de leur mandat syndical, sous les mêmes réserves que celles prévues pour les fonctionnaires bénéficiant d'une décharge totale, au versement de l'ensemble des primes et indemnités qui leur sont attribuées au titre des fonctions qu'ils continuent d'exercer, au taux déterminé pour les fonctions effectivement exercées appliqué sur la base d'un temps plein.

## Entrée dans le service

### Syndicat autonome des inspecteurs généraux et inspecteurs de l'administration du ministère de l'intérieur

**Il n'existe pas de principe général d'indépendance des corps d'inspection ayant pour conséquence que le chef de corps ne pourrait être issu que de ses rangs.**

*CE, Ass., Syndicat autonome des inspecteurs généraux et inspecteurs de l'administration du ministère de l'intérieur, 11 juillet 2012 [n° 348064]*

L'article 25 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État prévoit qu'un décret en Conseil d'État détermine pour chaque administration et service les emplois pour lesquels les nominations sont laissées à la décision du Gouvernement. Ces dispositions ont été déclarées conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2010-94 QPC du 28 janvier 2011 par laquelle il a cependant rappelé qu'elles ne permettaient pas au Gouvernement de procéder à ces nominations en méconnaissant l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 en vertu duquel tous les citoyens sont également admissibles à toutes dignités,



places et emplois publics, selon leur capacité et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents. L'article 1<sup>er</sup> du décret n° 85-779 du 24 juillet 1985 fait figurer au nombre des emplois supérieurs laissés à la décision du Gouvernement l'emploi de chef de service de l'inspection générale de l'administration. Sachant que, par ailleurs, l'article 3 du décret n° 81-241 du 12 mars 1981 portant statut de l'inspection générale de l'administration prévoit qu' « *un inspecteur général exerce les fonctions de chef de service de l'inspection générale de l'administration* », le Gouvernement peut-il nommer à cet emploi une personne qui n'est pas membre du corps ? Telle est la question qui était posée à l'Assemblée du contentieux du Conseil d'État à l'occasion de l'examen de la requête du Syndicat autonome des inspecteurs généraux et inspecteurs de l'administration au ministère de l'intérieur qui demandait l'annulation pour excès de pouvoir du décret du 7 octobre 2010 nommant M. Michel Sappin, préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, chef de service de l'inspection générale de l'administration.

L'Assemblée du contentieux a répondu par l'affirmative. Elle a, pour cela, relevé qu'il ne ressortait ni de l'article 25 de la loi du 11 janvier 1984, ni du décret du 24 juillet 1985 que ces dispositions aient entendu, lorsque l'autorité investie du pouvoir de nomination envisage de nommer à l'un des emplois supérieurs laissés à la décision du Gouvernement un fonctionnaire relevant de dispositions statutaires ou réglementaires qui fixent des conditions particulières d'accès à cet emploi, excepter ce fonctionnaire de l'application de ces dispositions particulières.

En revanche, elle a jugé que ces dernières dispositions ne peuvent limiter la faculté de choix de l'autorité investie du pouvoir de nomination lorsqu'elle entend nommer une autre personne, que celle-ci ait ou non la qualité de fonctionnaire. Cette décision complète une précédente décision rendue par l'Assemblée du contentieux (CE, Ass, 31 mai 2006, *Syndicat CFDT du ministère des affaires étrangères*, n° 269635, p. 274), par laquelle elle avait jugé que le Gouvernement était tenu de respecter les règles statutaires relatives à l'accès aux emplois à sa décision sauf s'il entend nommer une personne extérieure à la fonction publique. Désormais, la liberté de choix reconnue au Gouvernement en dehors du corps n'est pas plus grande à l'extérieur de la fonction publique qu'à l'intérieure de celle-ci.

Il faut déduire de cette décision qu'il n'existe pas de principe général d'indépendance des corps d'inspection ayant pour conséquence que le chef de corps ne pourrait être issu que de ses rangs. Il s'ensuit une situation binaire. Ou bien l'autorité investie du pouvoir de nomination envisage de nommer comme chef de service un membre de ce corps et dans ce cas elle doit respecter les dispositions de l'article 3 du décret du 12 mars 1981 et choisir un membre détenant le grade d'inspecteur général. Ou bien elle envisage de nommer une autre personne, auquel cas les dispositions de l'article 3 ne limitent pas la faculté de choix du Gouvernement, que cette personne ait la qualité de fonctionnaire ou non.

## M. Rousseaux

**Le Conseil d'État a jugé que la procédure de recrutement des professeurs du CNAM ne constitue pas un concours et a, en conséquence, annulé la procédure en cause en l'espèce, dans laquelle le conseil d'administration de cet établissement et l'Institut de France avaient proposé au ministre – qui est compétent pour nommer les professeurs – un nombre de candidats inférieur à celui que prévoient les textes.**

*CE, Sect., M. Rousseaux, 4 octobre 2012 [n° 347312]*

Certains établissements publics d'enseignement supérieur emploient des professeurs relevant de corps qui leur sont propres et pour lesquels sont prévues des procédures de recrutement spécifiques. Tel est le cas du corps des professeurs du Conservatoire national des arts et métiers (CNAM), dont le recrutement continue d'être régi par les dispositions d'un décret du 22 mai 1920. La procédure de recrutement de ces professeurs est originale puisque, lorsqu'il s'agit de renouveler le titulaire d'une chaire déjà existante, le ministre choisit le nouveau professeur parmi deux listes comprenant chacune deux ou trois noms et qui sont établies par le conseil d'administration du Conservatoire lui-même et par l'Institut de France. Cette procédure originale n'a que peu en commun avec les procédures habituelles de recrutement des enseignants-chercheurs de l'enseignement supérieur. Elle n'est pas, cependant, sans équivalent : les membres de quelques corps particuliers de professeurs ou certains directeurs d'établissement public sont nommés selon des modalités analogues, le ministre choisissant parmi les noms proposés par une ou plusieurs autorités.

En l'espèce, pour l'un des postes vacants, tant le Conservatoire que l'Institut de France n'avaient proposé qu'un seul et même nom au ministre qui avait procédé à la nomination. Pour trancher le litige qui s'était élevé sur la régularité de la procédure de recrutement en cause, le Conseil d'État devait déterminer si l'on était en présence d'un concours. Dans un concours, le jury évalue souverainement les mérites des candidats et l'administration ne dispose que d'une marge d'appréciation résiduelle.

La jurisprudence était d'un faible secours pour répondre à cette question puisque s'il avait été jugé que le conseil d'administration du Conservatoire agissait dans cette procédure en qualité de jury de concours (CE, 29 décembre 2000, *Moschetto*, n° 187799, T. pp. 1018-1022), il avait également été jugé que le ministre n'était pas tenu par l'ordre de classement établi par le Conservatoire (CE, 24 septembre 2003, *Barbier*, n° 239831, T. p. 801), ce qui est difficilement compatible avec les pouvoirs traditionnels d'un jury.

La section du contentieux du Conseil d'État a considéré que cette procédure ne constitue pas un concours, en s'appuyant sur deux éléments : d'une part, rien ne garantit que le conseil d'administration comporte des spécialistes de la discipline sur laquelle il évalue les candidats ; d'autre part, le ministre n'est pas tenu par les ordres de classement établis puisque le texte lui réserve un choix parmi les noms de deux listes concurrentes.



Cette qualification n'était pas sans conséquence sur le jugement du cas d'espèce. Un jury de concours souverain peut toujours proposer à l'autorité de nomination moins de candidats que celle-ci ne lui en demande s'il estime qu'il ne se trouve pas suffisamment de candidats présentant les mérites nécessaires. Un jury aurait donc probablement pu ne proposer qu'un nom au ministre quand bien même le décret en exigeait deux ou trois et la procédure aurait été régulière. En revanche, jugeant que le conseil d'administration du Conservatoire et l'Institut de France n'agissent pas dans cette procédure en qualité de jury de concours, le Conseil d'État a estimé qu'ils sont tenus de proposer le nombre de candidatures demandé par le décret de 1920, quitte à les classer et à les assortir des commentaires nécessaires, sauf dans les cas où cette formalité est impossible. Appliquant sa jurisprudence traditionnelle sur le contrôle des nominations de fonctionnaires sans concours (par ex. Ass., 16 décembre 1988, *Bleton*, n° 77713, p. 451), le Conseil d'État a jugé que, outre le cas où moins de deux candidats se seraient présentés, la formalité n'est impossible que si elle conduisait à proposer une personne qui ne remplit pas les exigences minimales pour pouvoir être légalement nommée.

Tirant les conséquences de ces principes, le Conseil d'État a annulé la procédure en cause.

## Syndicat des cadres de la fonction publique

**Le Conseil d'État a précisé le champ des exigences résultant de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 consacrant l'égal accès de tous les citoyens, selon leur mérite, aux emplois publics, sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents, et l'articulation entre ces exigences et le principe de continuité des contrats de travail en cas de reprise de l'activité d'une entité économique.**

*CE, Sect., Syndicat des cadres de la fonction publique, 8 mars 2013 [n° 355788]*

L'ancien article L. 122-12 du code du travail, aujourd'hui devenu article L. 1224-1, impose qu'en cas de cession d'entreprise, et par dérogation à l'effet relatif des contrats, les droits et obligations résultant des contrats de travail soient transférés au cessionnaire.

La Cour de cassation et le Conseil d'État jugeaient traditionnellement que cet article ne pouvait recevoir application en cas de reprise d'une activité par un service public administratif (Cass. Soc., 7 octobre 1992, *Lazareff c/ Maire de Soulac*, Bull. civ., 1992, V, n° 499, et CE, 23 octobre 1987, n° 67267, *Siguiet*, Rec. p. 324), les personnes morales de droit public cessionnaires n'étant, le cas échéant, concernées que lorsqu'elles avaient une activité industrielle et commerciale et entretenaient avec leurs agents des rapports de droit privé (Cass. Soc., 7 avril 1998, *Assedic Toulouse Midi-Pyrénées et autre c/ Salvetat et autre*, Bull. civ., 1998, V, n° 200). Cette approche avait toutefois été remise en cause par la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE, 26 septembre 2000, *Mayeur c/ Association Promotion de l'information messine*, aff. C-175/99, Rec. p. I-7755). La Cour de

cassation (Cass. Soc., 25 juin 2002, *AGS de Paris et autre c/Hamon et autres*, Bull. civ., 2002, V, n° 209), le Tribunal des conflits (TC, 19 janvier 2004, *Mme Devun et autres c/ Commune de Saint-Chamond*, n° 3393, p. 509), puis le Conseil d'État (CE, Sect., 22 octobre 2004, *Lamblin*, n° 245154, p. 382) avaient successivement tiré les conséquences de cet arrêt et le législateur national avait ensuite apporté un certain nombre de précisions, notamment à l'article L. 1224-3 du code du travail.

S'inspirant du dispositif métropolitain, la Polynésie française, compétente en matière de droit du travail, a institué, par une « loi du pays », un mécanisme de maintien des contrats de travail en cas de reprise d'une entité de droit privé par la collectivité elle-même ou l'un de ses établissements publics administratifs. Ce dispositif polynésien présentait la particularité de prévoir l'intégration dans un cadre d'emplois de la fonction publique de ceux des salariés qui étaient titulaires, avant la cession, d'un contrat de travail à durée indéterminée (CDI), ceux qui avaient un contrat à durée déterminée (CDD) se voyant proposer un contrat de droit public.

La section du contentieux du Conseil d'État a été saisie de ce dispositif. Il lui était notamment demandé d'apprécier ce régime au regard des exigences découlant du principe constitutionnel d'égalité et, spécifiquement, de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et des citoyens de 1789, en vertu duquel tous les citoyens sont « également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents ».

Ces exigences constitutionnelles, si elles n'interdisent pas le recrutement sans concours, imposent que les recrutements pour occuper un emploi public ne reposent, quelle que soit la forme qu'ils revêtent, que sur les vertus et talents des intéressés (CC, 14 janvier 1983, n° 82-153 DC ; CC, 30 août 1984, n° 84-178 DC). Elles s'appliquent, en outre, quels que soient les emplois publics considérés – qu'il s'agisse de titulaires ou de contractuels, de CDI ou de CDD, d'agents de droit public ou d'agents de droit privé, de services publics industriel et commercial ou administratif (CC, 24 avril 2003, n° 2003-471 DC ; CC, 16 juillet 2009, n° 2009-584 DC).

Le Conseil d'État a distingué entre la reprise des contrats de travail, d'une part, et l'intégration dans la fonction publique, comme agent titulaire, d'autre part.

Il a ainsi jugé que la reprise de contrats de travail par une personne publique gérant un service public administratif, lorsqu'elle résulte du transfert à cette personne d'une entité économique employant des agents de droit privé, ne constitue pas, par elle-même, une opération de recrutement soumise au principe d'égal accès aux emplois publics en vertu de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Il a estimé que l'intégration dans la fonction publique, en revanche, se situe dans le champ de l'article 6 de la Déclaration. Après avoir rappelé qu'aucune règle ni aucun principe n'interdit de prévoir que certains fonctionnaires puissent être recrutés sans concours, la décision du 8 mars 2013 précise qu'il incombe à l'autorité compétente de ne procéder au recrutement de fonctionnaires qu'après avoir précisé les modalités selon lesquelles les aptitudes des candidats seront examinées et, s'étant conformée à ces modalités, de ne fonder sa décision de nomination que sur les vertus, talents et capacités des intéressés à remplir leurs missions, au regard de la nature du service public considéré et des règles, le cas échéant statutaires, régissant l'organisation et le fonctionnement de ce service.



Faisant application de ces principes au cas d'espèce, le Conseil d'État a déclaré illégales les dispositions de la « loi du pays » qui ouvraient à certains agents un droit inconditionnel à titularisation dans la fonction publique de la Polynésie française.

## Reclassement des agents contractuels

### Mme Sadlon

**Le Conseil d'État a dégagé un principe général du droit obligeant l'administration à chercher à reclasser un agent contractuel qui a été recruté pour une durée indéterminée et a été écarté de l'emploi qu'il occupe pour être remplacé par un fonctionnaire.**

*CE, Sect., avis, Mme Sadlon, 25 septembre 2013, [n° 365139]*

L'article 3 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, qui constitue le titre Ier du statut général de la fonction publique, réserve, sauf dérogation, l'occupation des emplois permanents de l'État, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics administratifs aux fonctionnaires régis par ce statut. Par dérogation, l'article 4 de la loi du 11 janvier 1984, qui constitue le titre II du statut général, permet le recrutement d'agents contractuels sur des emplois permanents de l'État lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes ou, pour certains emplois, lorsque la nature des fonctions ou les besoins du service le justifient. Cet article prévoyait en outre que les agents contractuels sont engagés par des contrats à durée déterminée d'une durée maximale de trois ans, renouvelables par reconduction expresse, la durée des contrats successifs ne pouvant excéder six ans. À l'issue de ces six ans, les contrats ne peuvent être reconduits que de manière expresse et pour une durée indéterminée.

Selon une jurisprudence constante, le principe de l'attribution des emplois permanents aux fonctionnaires conduit à considérer que l'emploi confié à un agent contractuel bénéficiant d'un contrat à durée indéterminée l'est à titre intérimaire et doit être regardé comme vacant pour permettre la réintégration d'un fonctionnaire titulaire ou stagiaire (CE, 24 janvier 1990, *Centre hospitalier général de Montmorency c/ Mme Lavignotte*, n° 67078, p. 15). Il peut donc être procédé au licenciement de l'agent contractuel pour ce motif, même avant l'engagement de la procédure du recrutement du fonctionnaire destiné à prendre sa place (CE, 19 février 2003, *Bougouffra*, n° 236230, p. 840).

La section du contentieux du Conseil d'État était saisie d'une demande d'avis portant, d'une part, sur le point de savoir si cette jurisprudence trouvait à s'appliquer lorsque l'agent contractuel concerné bénéficie, dans le cadre des dispositions de la loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005, d'un contrat à durée indéterminée, et d'autre part, sur l'existence ou l'absence d'une obligation de reclassement pesant dans un tel cas sur l'administration.

La section du contentieux a tout d'abord rappelé le principe de l'occupation des emplois permanents par des fonctionnaires et le caractère dérogatoire du recrutement d'agents contractuels. Elle en a déduit qu'un agent contractuel ne

tient pas de son contrat le droit de conserver l'emploi pour lequel il a été recruté lorsque l'autorité administrative entend affecter un fonctionnaire sur cet emploi. Dans une telle hypothèse, l'administration peut donc légalement « *écarter l'agent contractuel de cet emploi* ».

Toutefois, le Conseil d'État a affirmé qu'avant de procéder au licenciement de l'agent, l'administration doit chercher à le reclasser. La section du contentieux a estimé que cette obligation résultait d'un principe général du droit, qu'elle dégageait pour la première fois, et dont s'inspirent à la fois les dispositions du code du travail et les règles du statut général de la fonction publique qui imposent à l'administration de donner une nouvelle affectation à un fonctionnaire dont l'emploi est supprimé.

Ce principe n'est pas le premier principe général du droit dégagé au profit des agents non titulaires de l'administration (voir CE, Ass., 8 juin 1973, *Mme Peynet*, n° 80232, p. 406, s'agissant de l'interdiction de licencier une femme enceinte ; CE, Sect., 23 avril 1982, *Ville de Toulouse c/ Mme Aragnou*, n° 36851, p. 151, s'agissant de l'obligation d'assurer à tout agent une rémunération minimale ; CE, 2 octobre 2002, *Chambre de commerce et d'industrie de Meurthe-et-Moselle*, n° 227868, p. 319, s'agissant de l'obligation de chercher à reclasser un agent devenu inapte physiquement avant d'envisager son licenciement). Il a par ailleurs été énoncé par le législateur, l'article 49 de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 prévoyant que les décrets qui fixent les dispositions générales applicables aux agents non titulaires déterminent aussi les obligations de reclassement pesant sur l'administration. Le pouvoir réglementaire n'avait cependant pas encore pris les mesures d'application de ces dispositions législatives.

Dans l'attente de ces mesures, le Conseil d'État a précisé la portée de l'obligation de reclassement : l'administration est tenue de proposer à l'agent contractuel dont elle entend pourvoir l'emploi par un fonctionnaire un emploi de niveau équivalent ou, à défaut et si l'intéressé le demande, tout autre emploi, l'agent ne pouvant être licencié que si le reclassement s'avère impossible faute d'emploi vacant ou s'il refuse la proposition qui lui est faite.

## Sanctions disciplinaires

### M. D.

**Par une décision du 13 novembre 2013, l'Assemblée du contentieux est revenue sur une jurisprudence établie depuis 1978 (CE, Sect., 9 juin 1978, *Lebon*, p. 245), et récemment confirmée par la section du contentieux (CE, Sect., 1<sup>er</sup> février 2006, *Touzard*, p. 38) pour décider que le juge de l'excès de pouvoir exerce désormais, en matière disciplinaire, un entier contrôle sur la question de savoir si la sanction prononcée à l'encontre d'un agent public est proportionnée à la gravité des fautes retenues contre lui.**

*CE, Ass., M. D., 13 novembre 2013 [n° 347704]*

Statuant en premier et dernier ressort sur un recours pour excès de pouvoir introduit par un ambassadeur contre le décret du Président de la République le mettant à la retraite d'office par mesure disciplinaire et l'arrêt du ministre des affaires

étrangères et européennes le radiant du corps des ministres plénipotentiaires, l'Assemblée du contentieux a consacré le passage à l'entier contrôle de l'adéquation à la faute des sanctions infligées aux agents publics.

Jusqu'alors, ce contrôle du juge était, s'agissant des agents publics, limité à l'erreur manifeste d'appréciation (CE, Sect., 9 juin 1978, *Lebon*, n° 5911, p. 245) ou, selon la terminologie la plus récente, à l'absence de disproportion manifeste (CE, Sect., 1<sup>er</sup> février 2006, *Touzard*, n° 271676, p. 38 ; CE, 22 octobre 2010, *Mme Parizot*, T. pp. 826-829-925).

Dans d'autres domaines de la répression administrative en revanche, la jurisprudence avait évolué dans le sens d'un approfondissement du contrôle juridictionnel. Le juge administratif exerçait ainsi un entier contrôle sur les sanctions prises à l'encontre des magistrats (CE, 27 mai 2009, *H.*, n° 310493, p. 207), sur les sanctions infligées aux membres d'une profession réglementée (CE, Sect., 22 juin 2007, *Arfi*, n° 272650, p. 263) ou encore sur les sanctions prononcées par les fédérations sportives (CE, 2 mars 2010, *Fédération française d'athlétisme*, n° 324439, T. p. 925). En outre, il se prononce comme juge de plein contentieux lorsqu'il est saisi de la contestation d'une sanction infligée par l'administration à un administré (CE, Ass., 16 février 2009, *Société ATOM*, n° 274000, p. 25).

Le revirement ainsi opéré par l'Assemblée du contentieux concerne l'ensemble des agents publics, fonctionnaires ou contractuels, civils ou militaires, à l'exclusion en revanche des autres personnes dont la discipline fait l'objet d'un contrôle juridictionnel restreint, à savoir les personnes détenues par l'administration pénitentiaire (CE 20 mai 2011, *M. L.*, n° 326084, p. 246). Elle ne traite en outre que du contrôle opéré par les juges du fond, sans préjuger de la nature du contrôle qui sera exercé par la suite par le juge de cassation.

Plusieurs éléments ont incité l'Assemblée du contentieux à revenir sur ces jurisprudences en consacrant l'entier contrôle du juge de l'excès de pouvoir tant sur le caractère fautif des faits reprochés à un agent public que sur la proportionnalité de la sanction à ces faits.

La Cour EDH, notamment, a, après la jurisprudence *Touzard*, fait entrer les sanctions infligées aux agents publics participant à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions visant à sauvegarder les intérêts généraux de l'État dans le champ de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales par l'arrêt *Vilho Eskelinen* (Cour EDH 19 avril 2007, *Vilho Eskelinen c. Finlande*), abandonnant ainsi sa jurisprudence *Pellegrin* (Cour EDH 8 décembre 1999, *Pellegrin c. France*). La Cour de Strasbourg exige dès lors que puisse être assuré par le juge un contrôle « de pleine juridiction » sur les sanctions infligées, qui, s'il ne semble pas imposer un contrôle de plein contentieux, paraît difficilement pouvoir se limiter à un contrôle restreint. Ce revirement de jurisprudence s'inscrit également dans la droite ligne de la jurisprudence constitutionnelle qui, depuis 1986, fait de la proportionnalité de toutes les « *sanctions ayant le caractère d'une punition* » un élément de leur constitutionnalité (CC, 3 septembre 1986, n° 86-215 DC), ainsi que de l'évolution des garanties disciplinaires des agents publics dans le sens d'une plus grande gradation de l'échelle des sanctions applicables. Il permet

enfin d'accroître la lisibilité de la jurisprudence du Conseil d'État, d'une grande complexité du fait des nombreuses exceptions progressivement reconnues aux trois blocs énoncés ci-dessus.

# Nature et environnement

## Charte de l'environnement

### Fédération nationale de la pêche en France

**Le Conseil d'État a précisé la portée des articles 3 et 4 de la Charte de l'environnement.**

*CE, Ass., Fédération nationale de la pêche en France, 12 juillet 2013 [n° 344522]*

Les articles 3 et 4 de la Charte de l'environnement prévoient respectivement que « *Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences* » et que « *Toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi* ». L'Assemblée du contentieux a rappelé que ces dispositions, « *comme l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement, et à l'instar de toutes celles qui procèdent du Préambule de la Constitution, ont valeur constitutionnelle* » et « *s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leurs domaines de compétence respectifs* » (v. CE, Ass., 3 octobre 2008, *Commune d'Annecy*, n° 297931, p. 322). Le Conseil d'État a ensuite repris l'interprétation donnée par le Conseil constitutionnel de l'article 3 de la Charte, notamment dans sa décision n° 2011-116 QPC du 8 avril 2011, en jugeant qu'il incombe « *au législateur et, dans le cadre défini par la loi, au pouvoir réglementaire et aux autres autorités administratives de déterminer, dans le respect des principes énoncés à l'article 3 de la Charte de l'environnement, les modalités de la mise en œuvre de ces dispositions* ».

Le Conseil d'État a tiré deux conséquences de ce principe.

D'une part, il a jugé que les dispositions des articles 34 de la Constitution et 3 de la Charte de l'environnement réservent à la loi respectivement la détermination des principes fondamentaux de la préservation de l'environnement et la définition du cadre de la prévention et de la limitation des conséquences des atteintes à l'environnement. Cela l'a conduit à retenir, s'agissant de la répartition des compétences entre pouvoirs législatif et réglementaire, une approche différente de celle qu'il avait retenue à propos de l'article 7 de la Charte par la décision *Commune d'Annecy* déjà mentionnée, par laquelle il avait réservé au législateur une compétence extrêmement large pour définir les conditions et limites dans lesquelles toute personne peut accéder aux informations environnementales et participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur



l'environnement. S'agissant de l'article 3 de la Charte, le Conseil d'État a jugé que le pouvoir réglementaire pouvait compétemment fixer l'ensemble des conditions d'un régime d'autorisation dès lors que le législateur en avait prévu le principe. La décision du Conseil d'État rejoint ainsi la position du Conseil constitutionnel sur la portée de la réserve de compétence législative résultant de l'article 3 de la Charte (décision n° 2012-282 QPC du 23 novembre 2012).

D'autre part, le Conseil d'État a jugé que l'article 3 de la Charte n'est invocable que dans les conditions définies par les normes adoptées par le législateur et les autorités administratives pour le mettre en œuvre. Toutefois, il a estimé que cet article impose aux autorités administratives, lorsqu'elles prennent les mesures d'application d'une loi définissant le cadre de la prévention ou de la limitation d'un dommage environnemental, d'énoncer des règles qui soient à même d'assurer une prévention ou une limitation suffisante de ce dommage. Il en a déduit que, dès lors que la loi ne fait pas écran – selon les conditions rappelées par la décision *CFDT et autres* du 27 octobre 2011 (n°s 343943, 343973 343974, T. pp. 743-1096) – le moyen tiré de ce que le pouvoir réglementaire aurait adopté un régime de prévention d'une atteinte environnementale en violation de l'article 3 de la Charte en raison de son caractère insuffisant était opérant. Le juge exerce sur ce point un contrôle entier des mesures adoptées.

## Parcs naturels

### Union des industries de carrières et matériaux de construction de Rhône-Alpes

**Saisie d'un recours formé par l'Union des industries de carrières et de matériaux de construction de Rhône-Alpes contre le décret approuvant la charte du parc naturel régional du massif des Bauges, la section du contentieux du Conseil d'État a précisé la nature des dispositions susceptibles de figurer dans une telle charte, ainsi que leur portée normative.**

*CE, Sect., Union des industries de carrières et matériaux de construction de Rhône-Alpes, 8 février 2012 [n° 321219]*

La décision rendue à cette occasion reprend tout d'abord la définition de la charte d'un parc naturel régional, déjà formulée dans une précédente décision : la charte constitue un acte destiné, d'une part, à orienter l'action des pouvoirs publics dans un souci de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire, de développement économique et social et d'éducation et de formation du public sur le territoire du parc, d'autre part, à assurer la cohérence de cette action avec les objectifs qui y sont définis. En conséquence, l'État comme les collectivités territoriales sont non seulement tenus de prendre les mesures et de mener les actions propres à assurer la réalisation des objectifs consignés dans la charte mais doivent encore, dans l'exercice de leurs compétences et lorsqu'ils disposent d'un pouvoir d'appréciation, agir en cohérence avec les objectifs définis dans la charte (CE, 27 février 2004, *Centre régional de la propriété foncière de Lorraine-Alsace et autres*, n° 198124, p. 97).

La section du contentieux du Conseil d'État a ensuite précisé les limites du pouvoir prescripteur d'une charte. D'une part, celle-ci ne peut, par elle-même, imposer des obligations à des tiers, indépendamment de décisions administratives prises par les autorités publiques à leur égard, ainsi que cela avait déjà été énoncé en 2004 par la décision précitée, quelle que soit la nature des obligations en cause. D'autre part, si la charte d'un parc naturel régional ne peut comporter de règles de procédure, elle peut en revanche définir des règles de fond, à la condition, d'une part, que ces mesures respectent les règles résultant des législations particulières régissant les activités qu'elles concernent, d'autre part, qu'elles soient non seulement compatibles avec l'objet que le législateur a assigné aux parcs naturels régionaux mais également nécessaires à la mise en œuvre des orientations de la charte. Le Conseil d'État exerce un contrôle restreint sur ces critères (CE, 29 avril 2009, *Commune de Manzat*, n° 293896, p. 175).

En l'espèce, le Conseil d'État a annulé les dispositions de la charte du parc naturel régional du massif des Bauges imposant aux exploitants de carrières la réalisation d'une « *étude d'impact très détaillée avec l'élaboration d'une étude paysagère et environnementale* » qui devait « *sortir du cadre du périmètre de l'exploitation et disposer d'une analyse des impacts autour de l'exploitation et en aval de la production* » ainsi que la rédaction, pour toute demande d'ouverture ou d'extension de carrière, « *d'une étude complète portant sur la logistique d'acheminement des matériaux intégrant les exigences des communes traversées et la capacité des axes empruntés* », obligations procédurales qui s'ajoutaient à celles prévues par les législations des installations classées pour la protection de l'environnement et des carrières.

En revanche, le Conseil d'État a jugé légales les autres dispositions de la charte relatives aux carrières, notamment celles fixant une durée maximale d'exploitation et une quantité maximale autorisée qui, en dépit de leur degré de précision, n'ont pas pour effet d'imposer par elles-mêmes des obligations aux tiers et constituent des mesures permettant la mise en œuvre des orientations de protection, de mise en valeur et de développement du parc, dans le respect des législations particulières régissant l'exploitation des carrières.

## Commune de Hures-la-Parade

**Le Conseil d'État a jugé que, pendant la période transitoire mise en place par la loi du 14 avril 2006 pour la mise en œuvre du nouveau régime des parcs nationaux issu de cette même loi, le pouvoir réglementaire avait la possibilité de procéder à des ajustements limités du périmètre du cœur d'un parc existant indépendamment de la procédure prévue à cet effet à l'article R. 331-15 du code de l'environnement.**

*CE, Sect., Commune de Hures-la-Parade, 23 mars 2012 [n° 337144]*

Une partie du territoire de la commune de Hures-la-Parade a été incluse dans le périmètre de cœur du parc national des Cévennes à l'occasion de l'adoption du décret adaptant le parc national des Cévennes au régime juridique issu de la loi n° 2006-346 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux



parcs naturels régionaux. La commune a contesté la légalité de ce décret, estimant que cette évolution du périmètre du parc aurait dû être soumise à la procédure d'extension du cœur du parc régie par l'article R. 331-15 du code de l'environnement, qui prévoit que l'inclusion du territoire d'une commune dans le périmètre du cœur de parc ne peut être réalisée sans son accord. En effet, en vertu de cet article, cette décision ne peut intervenir que sous deux formes : soit la demande d'inclusion dans le périmètre du cœur de parc procède de la commune, avec l'accord du conseil d'administration de l'établissement public du parc national, soit cette proposition émane de ce conseil, sous réserve que la commune y ait consenti.

La section du contentieux du Conseil d'État a rejeté sa requête, jugeant que la procédure prévue par l'article R. 331-5 du code de l'environnement ne s'appliquait pas pendant la période transitoire organisée par l'article 31 de la loi du 14 avril 2006.

Cet article, qui organise le basculement des sept parcs nationaux existants à la date de promulgation de la loi dans le nouveau régime, fixe notamment un échéancier pour, d'une part, l'adoption des décrets adaptant les parcs existants au régime juridique issu de la réforme de 2006, qui doivent en principe intervenir au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2009 et, d'autre part, l'adoption des décrets approuvant les chartes de chacun des parcs, qui doivent intervenir dans un délai de cinq ans à compter de la publication de la loi du 14 avril 2006, soit en principe au plus tard le 15 avril 2011.

Le Conseil d'État a jugé que ces dispositions habilitaient le pouvoir réglementaire, pendant la période transitoire comprise entre l'entrée en vigueur de la loi et l'approbation de la charte du parc, à procéder, par décret en Conseil d'État, à des ajustements limités du périmètre du cœur du parc national, indépendamment de la procédure décrite à l'article R. 331-15 du code.

## Procédure

### Aide juridictionnelle

#### M. Davodi

**La section du contentieux a apporté des précisions sur la procédure d'attribution de l'aide juridictionnelle concernant des litiges portés devant les tribunaux administratifs, en ce qui concerne tant la détermination des dispositions régissant l'interruption du délai de recours contentieux par une demande d'aide juridictionnelle que le caractère franc ou non des délais de recours pour contester les décisions des bureaux d'aide juridictionnelle.**

*CE, Sect., avis, M. Davodi, 28 juin 2013 [n° 363460]*

La section du contentieux était saisie par la cour administrative d'appel de Paris d'une demande d'avis relative à l'interprétation des articles 38 et 39 du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 pris pour l'application de la loi du 10 juillet 1991

relative à l'aide juridique. Elle a ainsi, d'une part, tranché la question de savoir si, devant les tribunaux administratifs, l'interruption du délai de recours contentieux par une demande d'aide juridictionnelle est régie par les dispositions de l'article 38 du décret ou par celles de son article 39, d'autre part, précisé si les délais de recours contre les décisions des bureaux d'aide juridictionnelle sont des délais francs.

L'article 38 du décret du 19 décembre 1991 s'applique aux instances engagées « devant la juridiction du premier degré » tandis que son article 39 vise les instances devant le Conseil d'État ou devant une juridiction administrative « statuant à charge de recours devant le Conseil d'État ». Si ces deux articles prévoient que la demande d'aide juridictionnelle interrompt le délai de recours contentieux, la date à laquelle ce délai recommence à courir diffère selon l'article appliqué. Ainsi, tandis que l'article 38 prévoit, sous réserve de certains cas particuliers, que le délai recommence à courir à compter « de la date à laquelle la décision d'admission ou de rejet de la demande est devenue définitive », soit lorsque la décision du bureau d'aide juridictionnelle n'est plus susceptible de recours, l'article 39 dispose que le délai recommence à courir dès que la décision du bureau d'aide juridictionnelle a été notifiée à l'intéressé.

La section du contentieux a jugé que l'article 38 du décret du 19 décembre 1991 s'applique à toute juridiction du premier degré, ce qui inclut les tribunaux administratifs et les juridictions administratives spécialisées qui statuent en premier degré et dont les jugements sont susceptibles de recours devant une juridiction d'appel statuant à charge de recours devant le Conseil d'État. Cette solution vaut pour toutes les instances engagées devant ces juridictions, y compris lorsqu'elles relèvent directement, en appel ou en cassation, du Conseil d'État.

La section a estimé qu'en revanche, l'article 39 du décret, lorsqu'il fait référence aux juridictions administratives « statuant à charge de recours devant le Conseil d'État », ne s'applique qu'aux juridictions d'appel de l'ordre administratif (y compris lorsqu'elles statuent en premier ressort) ainsi qu'aux juridictions administratives spécialisées statuant en premier et dernier ressort dont les jugements ne sont susceptibles que d'un recours devant le Conseil d'État.

La section du contentieux a en outre jugé que les délais prévus à l'article 56 du décret du 19 décembre 1991 pour contester les décisions des bureaux d'aide juridictionnelle en exerçant les recours ouverts par l'article 23 de la loi du 10 juillet 1991 ne sont pas des délais francs. Elle a ainsi fait application, après avoir relevé que ces décisions n'ont pas un caractère juridictionnel, de la jurisprudence selon laquelle les délais non contentieux ne sont pas, sauf texte exprès, des délais francs (CE, 5 juin 1981, *Consorts Géral*, n° 9738, T. p. 864). Elle s'est également fondée sur la circonstance que ces recours concernent aussi l'octroi de l'aide juridictionnelle devant les juridictions judiciaires, pour lesquelles les articles 640 et suivants du code de procédure civile prévoient expressément que de tels délais ne sont pas francs.

# Compétence au sein de la juridiction administrative

## Mme Tamru

Par une décision du 21 juin 2013, la section du contentieux a jugé que le Conseil d'État était compétent, en vertu des dispositions du 3° de l'article R. 311-1 du code de justice administrative, pour connaître en premier et dernier ressort de l'ensemble des litiges concernant le recrutement et la discipline des agents publics nommés par décret du Président de la République en vertu de l'article 13, 3° alinéa de la Constitution et des articles 1<sup>er</sup> et 2 de l'ordonnance n° 58-1136 du 28 novembre 1958, que ces litiges relèvent de l'excès de pouvoir ou qu'ils aient une nature indemnitaire.

*CE, Sect., Mme Tamru, 21 juin 2013 [n° 354299]*

La section du contentieux, saisie d'un recours tendant à la réparation du préjudice causé par le refus illégal de recrutement dans un corps dont les agents sont nommés par décret du Président de la République, en l'espèce le corps de professeur des universités, devait au préalable se prononcer sur la question de savoir si un tel litige peut être regardée comme un « *litige concernant le recrutement* » au sens de l'article R. 311-1 du code de justice administrative (CJA) et donc relever à ce titre de la compétence en premier et dernier ressort du Conseil d'État, en l'absence de connexité entre le recours indemnitaire et le recours en excès de pouvoir, les conclusions indemnitaires ayant été introduites postérieurement au jugement du litige en excès de pouvoir (CE, 24 octobre 2001, *Association France Nature Environnement*, n° 227136, T. p. 888).

Depuis le décret du 22 février 2010, le 3° de l'article R. 311-1 limite la compétence de premier et dernier ressort du Conseil d'État en matière de fonction publique aux « *litiges concernant le recrutement et la discipline des agents publics nommés par décret du Président de la République en vertu des dispositions de l'article 13 (3° alinéa) de la Constitution et des articles 1<sup>er</sup> et 2 de l'ordonnance n° 58-1136 du 28 novembre 1958 portant loi organique concernant les nominations aux emplois civils et militaires de l'État* ». La question soumise à la section était inédite sous l'empire de ces nouvelles dispositions, s'agissant d'un litige relatif au recrutement et non à la discipline d'un fonctionnaire nommé par décret du Président de la République. Sous l'empire des dispositions antérieures, qui visaient plus largement les « *litiges relatifs à la situation individuelle* » de ces agents, la compétence du Conseil d'État en premier et dernier ressort pour connaître du litige soumis à la section du contentieux aurait été incontestable (voir notamment CE, 9 juin 1971, *Carricaburu*, p. 428 et CE, 9 juillet 2007, *Université de Nice Sophia-Antipolis*, T. pp. 877-899-1073).

Malgré l'intention des auteurs du décret du 22 février 2010 de limiter la compétence en premier et dernier ressort du Conseil d'État et la conception le plus souvent stricte que le Conseil d'État retient de sa compétence de premier ressort (voir, en matière de fonction publique : CE, 23 octobre 1968, *Greco et Fourrier*, T. p. 898,

CE, 12 janvier 2005, *Rihal*, T. p. 808 et CE, 5 décembre 2011, *Gollnisch*, T. p. 850, et s'agissant de la réparation du préjudice issu respectivement de l'illégalité d'un acte réglementaire ou du refus de prendre un tel acte, qui relèvent de la compétence directe du Conseil d'État en excès de pouvoir : CE, 24 octobre 2001, *Association France Nature Environnement*, T. p. 888, CE, 7 décembre 1962, *Dame Coursières-Berthezène*, p. 662 et CE, 27 juillet 2005, *Association Bretagne Ateliers*, p. 350), la section a toutefois décidé de ne pas dissocier la compétence d'excès de pouvoir de la compétence en matière indemnitaire.

Elle a pu être sensible à la rédaction du 3° de l'article R. 311-1 du CJA, qui se réfère aux « *litiges concernant* » et non aux « *recours dirigés contre* », autorisant une interprétation plus large du texte, ainsi qu'au souci de construire des blocs de compétence cohérents et compréhensibles pour le justiciable, en évitant que des juges différents soient amenés à se prononcer sur des questions identiques. La solution ainsi retenue ne devrait pas générer d'afflux contentieux considérable au Conseil d'État, les conclusions indemnitaires liées à un recrutement étant en tout état de cause le plus souvent présentées en même temps que les conclusions d'excès de pouvoir, compte tenu du lien de connexité qui les unit.

## Mme Villaume

**Par une décision du 21 juin 2013, la section du contentieux a précisé l'étendue de la compétence du Conseil d'État pour connaître en premier et dernier ressort des litiges relatifs au recrutement des agents publics nommés par décret du Président de la République.**

*CE, Sect., Mme Villaume, 21 juin 2013 [n° 349730]*

La section du contentieux était saisie par Mme Villaume, commandant de police au sein de la direction départementale de la sécurité publique des Vosges, qui souhaitait postuler au tour extérieur des administrateurs civils. Son dossier de candidature ayant été déclaré irrecevable par le ministre de l'intérieur, Mme Villaume a saisi le TA de Nancy d'une demande tendant à l'annulation de cette décision, demande qui a été transmise au Conseil d'État sur le fondement du 3° de l'article R. 311-1 du CJA, au titre duquel le Conseil d'État est compétent pour connaître en premier et dernier ressort des « *litiges concernant le recrutement [...] des agents publics nommés par décret du Président de la République en vertu des dispositions de l'article 13 de la Constitution et des articles 1er et 2 de l'ordonnance n° 58-1136 du 28 novembre 1958* ».

Il s'agissait dès lors pour la section du contentieux de déterminer si une décision d'admission à concourir au tour extérieur des administrateurs civils constituait un litige relatif au recrutement d'un fonctionnaire nommé par décret du Président de la République.

La jurisprudence existante avait été forgée sous l'empire de l'ancienne rédaction de l'article R. 311-1 du CJA, qui disposait que le Conseil d'État était compétent en premier et dernier ressort pour connaître des « *litiges relatifs à la situation*



*individuelle* » de ces fonctionnaires. En ce qui concerne les litiges relatifs aux refus d'admission à concourir, la jurisprudence opérait une distinction entre les concours débouchant sur une période de stage et pour lesquels la nomination dans le corps n'intervient qu'au terme de cette période, et les concours pour lesquels la nomination dans le corps est prononcée immédiatement. Dans le premier cas, la jurisprudence considérait qu'il ne s'agissait pas d'un litige relatif à la situation individuelle d'un fonctionnaire nommé par décret du Président de la République, et qu'il ne relevait dès lors pas de la compétence directe du Conseil d'État. Les litiges relatifs aux concours eux-mêmes ressortaient à la compétence en premier et dernier ressort du Conseil d'État, non en application du 3° de l'article R. 311-1 du CJA, mais au titre de l'ancienne rédaction du 4° de cet article, relatif aux « *décisions administratives des organismes collégiaux à compétence nationale* ».

Le Conseil d'État a décidé, par la décision *Villaume*, de mettre fin à ces distinctions, en établissant, sur le fondement de la nouvelle rédaction du 3° de l'article R. 311-1 du CJA, un bloc de compétence relatif aux actes de recrutement des fonctionnaires nommés par décret du Président de la République. Désormais, lorsqu'un concours de recrutement ou une procédure de sélection commande l'accès à un corps de fonctionnaires nommés par décret du Président de la République, même si cet accès ne se fait qu'à l'issue d'une période de formation, les litiges relatifs à l'admission à concourir ou aux résultats du concours ou de la procédure de sélection ressortissent à la compétence de premier et dernier ressort du Conseil d'État.

## Intérêt pour agir des syndicats

### Syndicat de la magistrature

**La section du contentieux a précisé les conditions de recevabilité des recours de syndicats contre des mesures de nomination d'agents publics, en précisant qu'ils disposent d'un intérêt leur donnant qualité pour agir lorsque la nomination contestée est susceptible d'affecter de façon suffisamment directe et certaine les intérêts collectifs des membres du corps dont ils assurent la défense.**

*CE, Sect., Syndicat de la magistrature, 18 janvier 2013 [n° 354218]*

La section a jugé qu'un syndicat de magistrats justifie d'un intérêt lui donnant qualité pour contester la nomination d'un avocat général à la Cour de cassation dès lors que cette nomination est susceptible d'affecter de façon suffisamment directe et certaine les intérêts collectifs des membres du corps dont ce syndicat assure la défense. Ne fait pas obstacle à la recevabilité de sa demande, ainsi largement admise, la circonstance que cette nomination n'a pas eu pour conséquence directe de priver un autre magistrat de la possibilité d'accéder à un emploi de même nature – critère parfois retenu pour admettre l'intérêt à agir des syndicats contre les décisions individuelles dites positives, c'est-à-dire favorables à leur destinataires, mais qui peuvent affecter les intérêts de tiers.

Sur le fond, la décision constitue un nouveau cas d'application de la jurisprudence sur les nominations pour ordre. Sont considérées comme telles les nominations qui n'interviennent pas exclusivement en vue de pourvoir à un emploi vacant et de permettre à son bénéficiaire d'exercer les fonctions correspondantes. Cette définition, dégagée par la jurisprudence (CE, 19 novembre 1926, *Monzat*, n° 93968, p. 1001) puis reprise dans les statuts généraux successifs des fonctionnaires, est aujourd'hui énoncée à l'article 12 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

En l'espèce, le Conseil d'État a ainsi qualifié de nomination pour ordre la nomination dans l'emploi d'avocat général à Cour de cassation d'un magistrat exerçant les fonctions de directeur de cabinet du garde des sceaux qui, durant toute la période allant de cette nomination à l'intervention d'un nouveau décret de nomination le concernant, n'a cessé d'exercer ses fonctions au cabinet du ministre et n'a jamais occupé l'emploi d'avocat général ni aucun des emplois auxquels une telle nomination donne accès.

Les effets d'une telle qualification, qui est d'ordre public, sont radicaux. Une nomination pour ordre est un acte nul et non avenu, dont le juge de l'excès de pouvoir est tenu de constater la nullité à toute époque (CE, Ass., 15 mai 1981, *Maurice*, n° 33041, p. 221). Dépourvue de portée juridique, une telle nomination, qui n'est pas créatrice de droits, peut être retirée à tout moment et attaquée sans condition de délai, l'expiration des délais de recours n'étant, dans cette hypothèse, pas opposable.

## Pouvoirs et devoirs du juge

### Commune de Conflans-Sainte-Honorine et autres

**Le Conseil d'État a jugé que les dispositions de l'article L. 123-16 du code de l'environnement (ancien article L. 123-12) ne font pas obstacle à ce que le juge des référés dits « environnementaux », saisi d'une demande tendant à la suspension de l'exécution d'une décision prise après avis défavorable du commissaire-enquêteur ou de la commission d'enquête, rejette, à titre exceptionnel, cette demande, même si l'un des moyens invoqués paraît propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision contestée, lorsque la suspension de l'exécution de cette décision porterait à l'intérêt général une atteinte d'une particulière gravité.**

*CE, Sect., Commune de Conflans-Sainte-Honorine et autres, 16 avril 2012*  
[n°s 355792 et 355867]

Deux arrêtés ministériels avaient été pris afin de réduire les nuisances sonores liées à l'activité des principaux aéroports de la région parisienne : l'un modifiait le dispositif de la circulation aérienne en région parisienne, pour les trois aéroports d'Orly, du Bourget et de Paris-Charles-de-Gaulle ; l'autre créait une région de



contrôle terminale et une zone de contrôle associées aux aéroports de Paris. Des communes et des associations de riverains demandaient au juge des référés la suspension de l'exécution de ces arrêtés.

La suspension était demandée sur le fondement de l'article L. 554-12 du CJA, qui renvoie à l'article L. 123-16 du code de l'environnement (ancien article L. 123-12). Ce référé dit environnemental, qui ne requiert pas la condition d'urgence, permet d'obtenir la suspension de décisions prises après enquête publique en matière d'urbanisme et de protection de la nature et de l'environnement. Lorsqu'une décision est prise après avis défavorable du commissaire-enquêteur ou de la commission d'enquête, le juge des référés « *fait droit* » à la demande de suspension de la décision dès lors que la requête comporte un moyen propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de cette décision. La jurisprudence considérait traditionnellement qu'il y avait automaticité de la suspension lorsque les deux conditions posées par cet article étaient satisfaites (CE, 29 mars 2004, *Commune de Soignolles-en-Brie et autres*, n° 258563, T. pp. 778-809).

La section du contentieux est revenue sur cette lecture des dispositions de l'article L. 554-12 du CJA en reconnaissant au juge des référés environnementaux un certain pouvoir d'appréciation. Elle a estimé qu'il était possible pour le juge des référés environnementaux de ne pas faire droit à la demande de suspension, alors même que les deux conditions seraient réunies. La section a néanmoins pris soin de préciser qu'une telle solution devait présenter un caractère exceptionnel et être justifiée par une atteinte d'une particulière gravité à l'intérêt général en cas de suspension. Au cas d'espèce, la section a jugé que les deux conditions posées par l'article L. 554-12 étaient remplies, mais qu'une suspension de l'exécution des actes attaqués aurait compromis la continuité et la sécurité du trafic aérien et, ainsi, porté à l'intérêt général une atteinte d'une particulière gravité. En conséquence, la section a estimé qu'il y avait lieu de rejeter les requêtes tendant à la suspension des arrêtés ministériels en cause.

Cette solution transpose au référé environnemental de l'article L. 554-12 du CJA la jurisprudence d'Assemblée du 13 février 1976 *Association de sauvegarde du quartier Notre-Dame* (n° 99708, p. 100), relative au sursis à exécution. Selon cette jurisprudence, même lorsque les conditions pour prononcer un tel sursis sont remplies, il appartient au juge administratif d'apprécier dans chacun des cas qui lui sont soumis s'il y a lieu d'ordonner le sursis à exécution de la décision attaquée. La jurisprudence *Association de sauvegarde du quartier Notre-Dame* avait déjà été transposée au référé-suspension par une décision du 15 juin 2001 *Société Robert Nioche et ses fils* (n° 230637, T. p. 1120) jugeant que, même lorsque les conditions fixées par l'article L. 521-1 du CJA sont remplies (à savoir l'urgence et un moyen de nature à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision contestée), il appartient au juge des référés d'apprécier si, à titre exceptionnel, il convient néanmoins de ne pas ordonner la suspension de l'exécution de la décision attaquée ou de certains de ces effets

## Chambre de commerce et d'industrie d'Angoulême

Par une décision du 19 avril 2013, la section du contentieux a rappelé qu'il relevait de l'office du juge administratif, sans qu'il soulève un moyen d'ordre public communiqué aux parties sur le fondement de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de faire application des nouveaux principes issus d'une décision du Conseil d'État, intervenue postérieurement à la clôture de l'instruction. Il a en revanche jugé qu'il ne pouvait régler l'affaire, en application de cette décision, sur un terrain dont les parties n'avaient pas débattu sans avoir préalablement mis celles-ci à même de présenter leurs observations sur ce point.

*CE, Sect., Chambre de commerce et d'industrie d'Angoulême, 19 avril 2013  
[n° 340093]*

La section du contentieux était saisie par la chambre de commerce et d'industrie (CCI) d'Angoulême, qui avait noué un litige indemnitaire avec l'État. Afin d'honorer un protocole d'accord conclu à la fin des années soixante-dix entre l'État et la CCI d'Angoulême, prévoyant que cette dernière ferait l'acquisition des parcelles nécessaires à la construction d'un aéroport puis assurerait la maîtrise d'ouvrage des travaux de construction avant de le céder à l'État, le préfet avait autorisé, par des autorisations d'occupation temporaires du domaine public (AOT) successives, la CCI à occuper le domaine public. Mais aucune concession n'avait été formellement conclue. En 2006, un litige indemnitaire s'est noué concernant le remboursement des avances que la CCI estimait avoir consenties pendant la durée des AOT. Les arrêtés prévoyant ces AOT ont été requalifiés en contrat par le TA avant que leur nullité ne soit constatée au motif qu'une telle concession devait être signée par le ministre. L'argumentation des parties se situait donc en appel sur un terrain extra-contractuel, quand est intervenue, après la clôture de l'instruction mais avant l'audience d'appel, la décision du Conseil d'État dite *Commune de Béziers I* du 28 décembre 2009 (n° 304802, p. 509). Conformément aux conclusions de son rapporteur public, la cour a estimé, en faisant application des principes de la décision *Béziers I*, qu'il n'y avait pas lieu de constater la nullité du contrat que constituaient les arrêtés préfectoraux, et a donc finalement réglé l'affaire sur un terrain contractuel. Les parties n'ont pas, alors, fait usage de la possibilité de présenter, à l'audience, de brèves observations orales après les conclusions du rapporteur public (articles R. 732-1 et R. 733-1 du CJA), ni de celle de produire entre l'audience et la lecture de l'arrêt une note en délibéré (article R. 731-3).

Devant le Conseil d'État, la CCI soutenait que le juge ne pouvait pas faire application du nouveau cadre juridique pour se prononcer sur le terrain contractuel, qui n'était pas celui sur lequel les parties avaient débattu, sans les mettre à même de présenter leurs observations sur ce point.

Le Conseil d'État a jugé qu'il relevait de l'office du juge de faire application de la jurisprudence nouvelle. Ce faisant, le juge n'est pas regardé comme soulevant un moyen d'ordre public, qu'il serait tenu de communiquer préalablement aux



parties en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative. S'il doit ainsi faire spontanément application d'une jurisprudence nouvelle, le juge ne peut toutefois, sauf à méconnaître les exigences de la procédure contradictoire, régler l'affaire sur un terrain dont les parties n'avaient pas débattu sans les mettre à même de présenter leurs observations sur ce point. Il a précisé qu'il incombait au juge, à cette fin, soit de rouvrir l'instruction et d'inviter les parties à s'exprimer sur les conséquences à tirer de la nouvelle décision du Conseil d'État, soit de juger, par un arrêt avant dire droit, qu'il entendait régler le litige sur un terrain contractuel et de demander aux parties de formuler leurs observations sur ce terrain.

L'arrêt d'appel a donc été annulé et le jugement de l'affaire renvoyé à la cour afin que les parties puissent présenter des observations sur le terrain contractuel.

## Mme Labachiche

**Le Conseil d'État redéfinit l'office du juge de plein contentieux de l'aide sociale en matière de revenu minimum d'insertion et de revenu de solidarité active.**

*CE, Sect., Mme Labachiche, 27 juillet 2012 [n° 347114]*

La question de savoir si le juge administratif saisi d'un recours de plein contentieux dirigé contre une décision en matière d'aide sociale doit examiner les vices propres de la décision attaquée (défaut de motivation, vice de procédure,...) ou s'il doit au contraire faire abstraction de la question de la légalité de cette décision et examiner directement les droits du demandeur à la prestation ou au dispositif en cause, a donné lieu à une jurisprudence nuancée.

Dans un premier état de la jurisprudence, le Conseil d'État avait jugé, s'agissant d'un recours en récupération, qu'il appartenait aux juridictions de l'aide sociale, eu égard tant à la finalité de leur intervention qu'à leur qualité de juges de plein contentieux, non d'apprécier la légalité de la décision prise par la commission d'admission compétente, mais de se prononcer elles-mêmes sur le bien-fondé de l'action engagée par la collectivité publique d'après l'ensemble des circonstances de droit et de fait dont il est justifié par l'une et l'autre des parties à la date de leur propre décision (CE, 25 novembre 1998, *Département du Nord*, n° 181242, p. 439). Cette solution, qui reprenait la solution dégagée par la décision de section *Aldana Barrena* du 8 janvier 1982 (p. 9) concernant le contentieux des réfugiés, témoignait de la spécificité du juge de plein contentieux, qui est essentiellement saisi d'une situation, et non d'une décision.

Des décisions ultérieures avaient toutefois retenu une solution mixte, examinant à la fois la question de la légalité de la décision de l'autorité administrative et celle des droits du demandeur. C'est ainsi qu'une décision *Wéry* du 27 mars 2000 (n° 200591, T. p. 837) jugeait, en matière de remise d'indu de revenu minimum d'insertion (RMI), qu'il appartenait aux juridictions spécialisées de l'aide sociale « *non seulement d'apprécier la légalité de la décision prise (...) pour accorder ou refuser la remise gracieuse de la créance, mais encore de se prononcer elle-même sur le bien-fondé de la demande de l'intéressé* ». Une décision *Tordo* du 23 avril

2007 confirmait la double mission du juge en matière de RMI. Cette solution a été réitérée pour le contentieux du revenu de solidarité active (RSA), confié aux juridictions administratives de droit commun. Dans un avis *Mme Lavie* du 7 juillet 2010 (n° 337411, p. 247), le Conseil d'État précisait qu'il appartenait au juge, saisi d'une demande dirigée contre une décision suspendant le versement de l'allocation de RSA ou radiant l'intéressé de la liste des bénéficiaires, non seulement d'apprécier la légalité de cette décision, mais aussi de se prononcer sur les droits du demandeur à cette allocation jusqu'à la date à laquelle il statue, compte tenu de la situation de droit et de fait applicable au cours de cette période. Cette ligne jurisprudentielle aboutissait à scinder les deux contrôles : la censure des vices propres de la décision attaquée demeurait sans incidence sur le dispositif de la décision juridictionnelle et donc sur la situation du demandeur, le juge de plein contentieux étant de toutes façons amené à se prononcer sur les droits de celui-ci.

Le renvoi de l'affaire *Mme Labachiche* en section a été l'occasion de redéfinir l'office du juge.

En premier lieu, la section a jugé que lorsqu'il statue sur un recours dirigé contre une décision par laquelle l'administration, sans remettre en cause des versements déjà effectués, détermine les droits d'une personne à l'allocation de revenu minimum d'insertion, il appartient au juge administratif, eu égard tant à la finalité de son intervention dans la reconnaissance du droit à cette prestation d'aide sociale qu'à sa qualité de juge de plein contentieux, non de se prononcer sur les éventuels vices propres de la décision attaquée, mais d'examiner les droits de l'intéressé sur lesquels l'administration s'est prononcée, en tenant compte de l'ensemble des circonstances de fait qui résultent de l'instruction. Au vu de ces éléments, il appartient au juge administratif d'annuler ou de réformer, s'il y a lieu, cette décision, en fixant alors lui-même les droits de l'intéressé, pour la période en litige, à la date à laquelle il statue ou, s'il ne peut y procéder, de renvoyer l'intéressé devant l'administration afin qu'elle procède à cette fixation sur la base des motifs de son jugement.

Ce premier volet de la décision de section, qui dispense le juge d'examiner les éventuels vices propres de la décision administrative et concentre son office sur l'examen des droits, remet en cause la ligne jurisprudentielle antérieure. Mais cette solution est circonscrite aux cas où l'administration statue sur les droits de l'intéressé pour l'avenir (par exemple une décision refusant le bénéfice du RMI-RSA ou prononçant une radiation), sans remettre en causes les versements déjà opérés (ce qui est par exemple le cas d'une répétition d'indu).

En second lieu, la section a réservé un sort différent au recours dirigé « *contre une décision qui, remettant en cause des paiements déjà effectués, ordonne la récupération de montants d'allocation de revenu minimum d'insertion que l'administration estime avoir été indument versés* ». Il appartient alors au juge « *d'examiner d'abord les moyens tirés, le cas échéant, des vices propres de cette décision pour en prononcer, s'il y a lieu, l'annulation* ». En cas d'annulation, le juge n'examine pas spontanément le bien-fondé de l'indu : il est en revanche loisible à l'administration, si elle s'y croit fondée et si, en particulier, aucune règle de prescription n'y fait obstacle, de reprendre régulièrement, sous le contrôle du juge, une nouvelle décision. Dans le cas où aucun vice propre n'est de nature à



justifier l'annulation de la décision, il appartient au juge d'examiner les droits sur lesquels l'administration s'est prononcée afin d'y statuer lui-même et d'annuler ou de réformer, s'il y a lieu, cette décision.

L'opérance des moyens tirés des vices propres de la décision attaquée est donc préservée dans le contentieux de la répétition d'indu. Ce faisant, la section ménage un équilibre entre efficacité de l'office du juge et garantie des droits et conforte la jurisprudence traditionnelle selon laquelle les moyens de légalité externe sont opérants dans les contentieux de répétition de l'indu, pour la raison que la remise en cause des droits passés ne peut se faire que dans le cadre d'une procédure à même de présenter certaines garanties.

Enfin, il convient de souligner que la décision de section ne traite pas du traitement contentieux des décisions autres que celles par lesquelles l'administration « *détermine les droits* » d'une personne au RMI ou au RSA. La question des modalités d'examen des recours dirigés contre les décisions par lesquelles l'administration refuse d'accorder une remise gracieuse d'indu reste ouverte.

## M. T.

**La section du contentieux a admis qu'une personne détenue puisse obtenir, par la voie du référé-provision, le versement d'une indemnité en raison du préjudice subi du fait de conditions de détention attentatoires à la dignité humaine.**

*CE, Sect., M. T., 6 décembre 2013 [n° 363290]*

Saisi de la situation particulière de détenus ayant sollicité en référé l'attribution d'une provision visant à les indemniser du préjudice subi du fait de conditions de détention attentatoires à la dignité humaine, le Conseil d'État a en outre apporté certaines précisions sur le régime du référé-provision, dont la recevabilité n'est plus, depuis l'entrée en vigueur du décret du 22 novembre 2000, subordonnée à l'introduction parallèle d'un recours au fond tendant à l'engagement de la responsabilité de la personne publique concernée.

La section a tout d'abord précisé le cadre général du référé-provision, l'article R. 541-1 du CJA ne pose en effet désormais qu'une seule condition pour que le créancier puisse obtenir le versement de la provision qu'il sollicite : l'existence de l'obligation ne doit pas être « *sérieusement contestable* ». À ce titre, le juge des référés doit s'assurer que les éléments qui lui sont soumis par les parties sont de nature à en établir l'existence avec un degré suffisant de certitude. Dans ce cas, le montant de la provision que peut allouer le juge des référés n'a d'autre limite que celle résultant du caractère non sérieusement contestable de l'obligation dont les parties font état. À l'inverse, dans l'hypothèse où l'évaluation du montant de la provision résultant de cette obligation est incertaine, le juge des référés ne doit allouer de provision, le cas échéant assortie d'une garantie, que pour la fraction de ce montant qui lui paraît revêtir un caractère de certitude suffisant.

La qualification juridique des faits opérée par le juge des référés lorsqu'il se prononce sur le caractère non sérieusement contestable de l'obligation invoquée devant lui est contrôlée par le juge de cassation. En revanche, l'évaluation du montant de la provision correspondant à cette obligation est laissée, en l'absence de dénégation, à son appréciation souveraine.

La décision *M. T.* fait ensuite application de ce cadre juridique au cas d'une personne détenue ayant saisi le juge des référés d'une demande de provision en raison de conditions de détention qu'elle estime attentatoires à sa dignité. Le respect de la dignité humaine est en effet une obligation protégée tant par l'article 3 de la Convention EDH que, s'agissant du cas spécifique des personnes détenues, par l'ancien article D. 189 du code de procédure pénale (CPP) et l'actuel article 22 de la loi pénitentiaire n° 2009-1436 du 24 novembre 2009. Les manquements à cette obligation peuvent, dans certains cas, constituer une faute de nature à engager la responsabilité de la puissance publique.

Soulignant la situation d'entière dépendance des personnes détenues vis-à-vis de l'administration pénitentiaire, le Conseil d'État a détaillé les critères à prendre en compte pour apprécier le caractère attentatoire à la dignité humaine des conditions de détention. Ces critères sont de trois ordres. Les premiers tiennent aux caractéristiques de la personne détenue : interviennent à ce titre son âge, ses conditions de santé, son éventuel handicap ainsi que sa personnalité. Les deuxièmes correspondent à la nature et à la durée des manquements constatés. Les troisièmes visent enfin à prendre en considération les motifs susceptibles de justifier ces manquements eu égard aux exigences qu'impliquent la sécurité et le bon ordre dans les établissements pénitentiaires, la prévention de la récidive et la protection de l'intérêt des victimes. C'est à l'aune de ces critères et à la lumière des dispositions du CPP, notamment des articles D. 349 à D. 351 qui imposent des conditions d'hygiène et de salubrité satisfaisantes en incarcération, que l'existence d'une faute doit être recherchée.

## Rapporteur public

### Communauté d'agglomération du pays de Martigues

**Par cette décision, la section du contentieux a précisé la portée des exigences qui résultent de l'obligation faite au rapporteur public de mettre en mesure les parties ou leurs mandataires de connaître, avant la tenue de l'audience, le sens de ses conclusions sur l'affaire qui les concerne.**

*CE, Sect., Communauté d'agglomération du pays de Martigues, 21 juin 2013 [n° 352427]*

L'étendue de l'obligation de communication du sens des conclusions du rapporteur public, qui résulte d'une pratique (CE, 18 décembre 2009, *Société Sogedame*, n° 305568, p. 501 ; CE, 2 février 2011, *Mme Marchesini*, n° 330641, T. p. 1088) aujourd'hui codifiée aux articles R. 711-3 et R. 712-1 du CJA, applicables



respectivement devant les cours et tribunaux administratifs et devant le Conseil d'État, avait en effet donné lieu à des interprétations divergentes au sein de la juridiction administrative.

La communication du sens des conclusions du rapporteur public, anciennement dénommé commissaire du gouvernement, repose sur des considérations étrangères au caractère contradictoire de l'instruction. Cette obligation procédurale se rattache davantage à la nécessité de donner à l'audience toute sa portée utile pour les parties. Comme l'indique la décision du 21 juin 2013, elle vise à les mettre en mesure d'apprécier l'opportunité d'assister à l'audience publique, de préparer, le cas échéant, les observations orales qu'elles peuvent y présenter, et d'envisager, si elles l'estiment utile, la production d'une note en délibéré.

Au vu de ces considérations, la section du contentieux a distingué ce que le rapporteur public doit, à peine d'irrégularité, communiquer aux parties, et les éléments de précisions complémentaires qu'il a la faculté de leur faire connaître, en fonction de l'appréciation qu'il porte sur les caractéristiques de chaque dossier et de leurs demandes.

Le noyau dur du sens des conclusions, qui doit, à peine d'irrégularité, être communiqué aux parties qui le demandent, est constitué par l'ensemble des éléments du dispositif de la décision que le rapporteur public compte proposer à la formation de jugement d'adopter, à l'exception des conclusions qui revêtent un caractère accessoire, notamment celles qui sont relatives à l'application de l'article L. 761-1 du CJA. Au-delà de ces éléments, le rapporteur public peut également faire connaître aux parties qui le lui demandent les raisons qui déterminent la solution qu'appelle selon lui le litige et notamment, lorsqu'il propose le rejet de la requête, s'il se fonde sur un motif de recevabilité ou sur une raison de fond et, lorsqu'il conclut à l'annulation d'une décision, quels sont les moyens qu'il propose d'accueillir.

Dès lors que ces informations, qu'elles soient obligatoires à peine d'irrégularité ou seulement laissées à l'appréciation du rapporteur public, sont communiquées, le rapporteur public est tenu d'informer les parties de toute évolution de sa position sur le dossier. Cela est aisément compréhensible compte tenu de la fonction que remplit la connaissance préalable par les parties du sens des conclusions dans l'optique de la préparation de l'audience mais aussi dans la perspective de la production d'une éventuelle note en délibéré. Cette solution s'inscrit d'ailleurs dans la continuité de la décision du 5 mai 2006 *Mullerhof* (n° 259957, p. 232), par laquelle il avait été jugé que la modification du sens des conclusions du commissaire du gouvernement lors de l'audience sans information préalable de la partie à qui le sens initial des conclusions avait été communiqué entachait d'irrégularité la décision juridictionnelle.

La décision du 21 juin 2013 a également fourni l'occasion à la section du contentieux de rappeler la mission du rapporteur public et sa place dans la chaîne contentieuse, reprenant les jurisprudences *Gervaise* du 10 juillet 1957 (n° 26517, p. 466) et *Mme Esclatine* du 29 juillet 1998 (n° 179635, p. 320), dont l'article L. 7 du CJA est inspiré, tout en les complétant à la lumière de la récente consécration de cette particularité procédurale française par la Cour EDH (Cour EDH, 4 juin 2013, *M. Marc-Antoine c. France*, n° 54984/09).

Membre de la juridiction, le rapporteur public a pour mission d'exposer les questions que présente à juger le recours sur lequel il conclut et de faire connaître, en toute indépendance, son appréciation, qui doit être impartiale, sur les circonstances de fait de l'espèce et les règles de droit applicables ainsi que son opinion sur les solutions qu'appelle, suivant sa conscience, le litige soumis à cette juridiction. Ainsi que cela avait déjà été affirmé par la décision *Mme Esclatine* et comme le juge également la Cour EDH, l'exercice de cette fonction n'est pas soumis au caractère contradictoire de la procédure applicable à l'instruction, le prononcé des conclusions étant d'ailleurs postérieur à la clôture de celle-ci. Il suit de là que, pas plus que la note du rapporteur ou le projet de décision, les conclusions – qui peuvent d'ailleurs ne pas être écrites – n'ont à faire l'objet d'une communication préalable aux parties. Celles-ci ont en revanche la possibilité, après leur prononcé lors de la séance publique, de présenter des observations, soit oralement à l'audience, soit au travers d'une note en délibéré.

Les conclusions du rapporteur public leur permettent ainsi de percevoir les éléments décisifs du dossier, de connaître la lecture qu'en fait la formation de jugement et de saisir la réflexion de celle-ci durant son élaboration tout en disposant de l'opportunité d'y réagir avant que la juridiction ait statué. C'est à l'aune de ces fonctions que se comprend l'utilité de la communication préalable du sens des conclusions aux parties.

## Recevabilité des interventions

### Office français de protection des réfugiés et apatrides c/ Mme E.

**La section du contentieux a substantiellement revu, en l'unifiant et en l'assouplissant, la jurisprudence sur la recevabilité des interventions volontaires.**

*CE, Sect., Office français de protection des réfugiés et apatrides c/ Mme E., 25 juillet 2013 [n° 350661]*

La jurisprudence traditionnelle, en ce qui concerne l'appréciation de l'intérêt pour intervenir, reposait sur la distinction entre recours pour excès de pouvoir et recours plein contentieux, d'une part, entre recours au fond et pourvoi en cassation, d'autre part. Alors qu'en excès de pouvoir était recevable à intervenir toute personne qui, n'étant pas partie à l'instance, justifiait pour ce faire d'un « *intérêt suffisant* » apprécié avec un grand libéralisme, en plein contentieux, l'intervenant devait se prévaloir d'un « *droit propre* » auquel la décision à rendre était susceptible de préjudicier (CE, Sect., 15 juillet 1957, *Ville de Royan et Société anonyme des casinos de Royan*, n° 40100, p. 499, revenant sur CE, Sect., 30 mai 1947, *Sieur de Persan*, n° 76641, p. 228 et notamment confirmée par CE, Ass., 2 juillet 1965, *Ministre des finances et secrétaire d'État au budget c/ Protection mutuelle des agents des chemins de fer de France et de l'Union française*, n° 38804, p. 399). Par



ailleurs, au stade de la cassation, l'intervention était admise moyennant un simple intérêt, quelle que soit la nature du litige (CE, Sect., 12 mai 1961, *Société La Huta*, n° 40674, p. 313 ; v. aussi CE, Sect., 11 février 1972, *Crochette*, n° 76799, p. 138).

Sur ce dernier point – la distinction entre intervention devant les juges du fond et intervention devant le juge de cassation – la jurisprudence avait pu sembler évoluer quelque peu. On pouvait en effet relever quelques décisions appliquant au stade de la cassation les critères de recevabilité en théorie seulement valables devant le juge du fond (CE, 27 février 1998, *Ministre de l'équipement, des transports et du logement c/ Société Sogeba*, n° 169259, p. 66). Par ailleurs, la distinction binaire entre interventions en excès de pouvoir et interventions en plein contentieux connaissait de nombreuses exceptions. Dans le contentieux électoral (CE, Sect., 7 janvier 1972, *Elections au conseil de l'unité d'enseignement et de recherche des lettres et sciences humaines de l'université de Limoges*, n° 82373, p. 25), dans celui des édifices menaçant ruine (CE, 13 mars 1959, *Frenkiel*, n° 46361, T. p. 934, reproduisant, après *Ville de Royan*, une jurisprudence CE, Ass., 4 mars 1955, *Kabaklian*, n° 28062, p. 125) ou dans celui du règlement de différends par le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CE, 9 juillet 2010, *Société Canal + Distribution*, n° 335336, p. 292), les interventions étaient admises sur la base d'un simple intérêt suffisant, et ce alors même qu'il s'agit de contentieux de pleine juridiction.

Réexaminant toute cette construction jurisprudentielle, la section a unifié et simplifié les critères de recevabilité des interventions. Désormais, toutes les interventions doivent être appréciées de façon identique en cassation et au fond, en plein contentieux et en excès de pouvoir : est recevable à intervenir toute personne qui justifie d'un « *intérêt suffisant eu égard à la nature et à l'objet du litige* ». Il faut remarquer à ce propos que l'unicité de critère posé par la décision permettra, le cas échéant, d'introduire des distinctions d'un plein contentieux à l'autre et d'admettre avec un plus ou moins grand libéralisme les interventions, selon le domaine contentieux considéré. En l'espèce, statuant comme juge de plein contentieux de l'asile, la section admet les interventions de la Cimade et de l'Association des amis du bus des femmes, illustrant ainsi l'évolution de la jurisprudence. En effet, selon la règle antérieure, fixée par la jurisprudence *Ville de Royan*, les associations de soutien aux demandeurs d'asile n'avaient aucunement vocation à pouvoir intervenir devant le juge de l'asile, dès lors que le refus du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire opposé à tel ou tel demandeur ne lèse en aucune façon leurs droits propres.

Enfin, la section du contentieux, après avoir dégagé les nouveaux critères de recevabilité, a apporté deux précisions sur le régime de l'intervention. Elle a énoncé, en premier lieu, qu'une intervention, qui présente un caractère accessoire, n'a pas pour effet de donner à son auteur la qualité de partie à l'instance et ne saurait, de ce fait, lui conférer un droit d'accès aux pièces de la procédure. En deuxième lieu, elle a érigé en règle générale de procédure le principe énoncé par l'article R. 632-1 du CJA selon lequel « *le jugement de l'affaire principale ne peut être retardé par une intervention* ».

# Recours administratif préalable obligatoire

## SAS Coutis

**La section du contentieux a jugé que lorsqu'un texte a subordonné le recours contentieux tendant à l'annulation d'un acte administratif à un recours administratif préalable, une personne soumise à cette obligation n'est, sauf disposition contraire, recevable à présenter un recours contentieux contre la décision rendue par l'autorité saisie à ce titre, qui confirme la décision initiale en se substituant à celle-ci, que si elle a elle-même exercé le recours préalable.**

*CE, Sect., SAS Coutis, 28 juin 2013 [n° 355812]*

La loi Royer du 27 décembre 1973 prévoyait un recours administratif préalable obligatoire (RAPO) contre les décisions des commissions départementales d'équipement commercial. Ce RAPO, alors seulement ouvert au préfet, aux membres de la commission et au demandeur, a été ouvert par la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie aux tiers, dès lors que ceux-ci justifient d'un intérêt pour agir, c'est-à-dire, de fait, essentiellement aux sociétés concurrentes. L'exercice d'un tel recours devant la Commission nationale d'aménagement commercial constitue aux termes de l'article L. 752-17 du code de commerce « *un préalable obligatoire à un recours contentieux à peine d'irrecevabilité de ce dernier* ».

La section du contentieux a été saisie de la question inédite de la recevabilité du recours juridictionnel introduit par une personne justifiant d'un intérêt pour agir contre la décision prise sur un RAPO formé par une autre personne. Elle était saisie par la société Coutis, qui contestait la décision implicite par laquelle la Commission nationale d'aménagement commercial, par son silence gardé sur le RAPO formé par une autre société contre une décision d'autorisation délivrée par la commission départementale d'aménagement commercial de la Seine-et-Marne à la société Onagan Promotion, avait confirmé cette autorisation. La société Coutis, qui exploite un commerce concurrent dans la zone de chalandise du projet autorisé, disposait incontestablement d'un intérêt pour agir contre la décision attaquée, mais n'était pas l'auteur du RAPO devant la Commission nationale.

Sous l'empire de la loi Royer, la section du contentieux avait jugé (CE, Sect., 10 mars 2006, *Société Leroy Merlin*, n° 278220, p. 118) que l'obligation d'introduire un recours administratif préalablement à la saisine du juge n'était susceptible de s'appliquer qu'aux personnes expressément désignées par les dispositions qui organisent l'exercice du RAPO. La seule exception concernait le cas particulier des dispositions régissant les instances ordinales, pour lesquelles il y a lieu de considérer que toute personne ayant intérêt à agir contre une décision doit former un RAPO, alors même qu'elle n'est pas visée par les textes. Ainsi, avant l'intervention de la loi du 4 août 2008, le RAPO devant la Commission nationale d'équipement commercial n'étant pas ouvert aux tiers, ceux-ci pouvaient déférer directement au juge de l'excès de pouvoir la décision de la commission départementale.

La loi du 4 août 2008 ayant étendu la faculté de saisir la Commission nationale à « toute personne ayant intérêt pour agir », restait à déterminer si, dès lors qu'un RAPO a été exercé, la décision qui s'ensuit peut être contestée devant le juge par toute personne ayant intérêt pour agir, y compris par une personne autre que l'auteur du RAPO, question que la lettre de l'article L. 752-17 du code de commerce ne tranche pas expressément et qui ne se pose, en réalité, que dans l'hypothèse où la décision prise à l'issue du RAPO confirme la décision initiale. La section du contentieux a répondu par la négative, en jugeant que la voie du recours contentieux contre une décision prise sur RAPO n'est pas ouverte à une personne qui n'aurait pas formé elle-même ce RAPO, tout en réservant l'hypothèse de dispositions contraires.

## Recours en révision

### M. S.

**En vertu d'une règle générale de procédure, la voie du recours en révision est ouverte devant les juridictions administratives ne relevant pas du code de justice administrative et pour lesquelles aucun texte n'en a prévu l'existence.**

*CE, Sect., M. S., 16 mai 2012 [n° 331346]*

La section du contentieux du Conseil d'État est revenue sur une jurisprudence ancienne (CE, 6 févr. 1931, *Société des automobiles Berliet*, p. 140) rendue à propos de la commission supérieure des bénéfices de guerre et constamment confirmée (CE, Ass., 4 mars 1955, *Dame Veuve Sticotti*, p. 131 ; CE, Sect., 5 décembre 1997, *Ovet*, n° 159707, p. 459) selon laquelle le recours en révision ne peut être exercé que si un texte l'a expressément prévu et selon les modalités fixées par ce texte. Voie de rétractation aboutissant à la ré-instruction ou au re-jugement d'une affaire après épuisement par les requérants des voies ordinaires de l'appel et de la cassation, le recours en révision concerne des décisions de justice définitives, donc en principe inattaquables. Il est dès lors conçu devant toutes les juridictions comme une voie d'exception. En contentieux administratif, la sévérité de la jurisprudence se fondait sur deux motifs : le premier tenait à la nécessité d'encadrer les atteintes susceptibles d'être portées à la chose jugée ; le second tenait à l'habitude du pouvoir réglementaire, lorsqu'il ouvrait une telle voie de recours, de l'adapter au plus près des particularismes de la juridiction consultée.

Devant le Conseil d'État, le recours en révision est l'héritier direct de la « requête en recours » prévue par les articles 32 à 36 du décret du 22 juillet 1806 et se justifie par son statut de juge de cassation de l'ordre administratif. Aucun recours n'étant possible contre ses décisions, le recours en révision est ouvert dans les trois cas limitativement énumérés par l'article R. 834-1 du CJA, à savoir si la décision a été rendue sur pièces fausses, si la partie a été condamnée faute d'avoir produit une pièce décisive qui était retenue par son adversaire, ou si la décision est intervenue sans qu'aient été observées les dispositions du code relatives à la composition de la

formation de jugement, à la tenue des audiences ainsi qu'à la forme et au prononcé de la décision. En vertu de l'article R. 834-2, un tel recours doit être formé dans un délai de deux mois à compter du jour de la notification de la décision dont la révision est demandée mais, dans les deux premiers cas, le délai court à compter du jour où la partie a eu connaissance de la cause de révision qu'elle invoque.

L'application rigoureuse de la jurisprudence *Société des automobiles Berliet* avait pour effet de limiter l'exercice du recours en révision, s'agissant des juridictions administratives de droit commun régies par le code de justice administrative, aux seules décisions du Conseil d'État et, s'agissant des juridictions spécialisées, aux seuls cas dans lesquels le texte régissant ces juridictions l'a expressément prévu, à savoir devant les juridictions financières et les juridictions des pensions militaires d'invalidité. Cette situation contrastait avec les possibilités admises devant les juridictions civiles et pénales, le code de procédure civile et le code de procédure pénale ouvrant, à certaines conditions, le recours en révision. De même, le statut de la CJUE et le règlement de la Cour EDH prévoient la possibilité de réviser leurs arrêts. Au sein de l'ordre administratif, la solution était en décalage avec l'évolution libérale de la jurisprudence en matière de recours en rectification d'erreur matérielle, autre voie de droit permettant de contester une décision définitive rendue par une juridiction administrative lorsqu'elle est entachée d'une erreur matérielle susceptible d'avoir exercé une influence sur le jugement de l'affaire. Ce recours est en effet ouvert sans texte devant toute juridiction statuant en dernier ressort.

Pour faire évoluer le régime du recours en révision, la section du contentieux, saisie du cas des décisions rendues par les juridictions disciplinaires des commissaires aux comptes, a admis que le recours en révision existe même sans texte, en prenant toutefois le soin de définir strictement le champ d'application de la solution. Le recours n'est ouvert que devant les juridictions « *pour lesquelles aucun texte n'a prévu l'existence d'une telle voie de recours* ». La solution ne vaut donc pas pour les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, régis par le CJA, qui n'envisage un tel recours que devant le Conseil d'État. La section a donc interprété le silence du code sur ce point comme une manifestation de la volonté du pouvoir réglementaire de soustraire les juridictions administratives de droit commun de première instance et d'appel au recours en révision. Il est en revanche ouvert devant toutes les autres juridictions administratives.

Il restait à préciser le régime de ce recours en révision ouvert même sans texte. La section s'est appropriée la formule des conclusions du commissaire du gouvernement Lasry sur l'affaire *Desseaux* (CE, Sect., 12 octobre 1956, p. 364), soulignant que « *s'il arrive au juge (...) de vouloir pallier en faveur des plaideurs la carence du législateur, il est logique que dans cette tâche (...) il s'inspire des exemples fournis par le législateur lui-même dans les hypothèses où celui-ci est effectivement intervenu* ». Elle s'est donc inspirée des deux premiers cas définis par l'article R. 834-1 du CJA en ouvrant le recours lorsque la décision juridictionnelle a été rendue sur pièces fausses et lorsque la partie perdante n'a pu produire une pièce décisive retenue par l'adversaire. La section a précisé qu'était habilitée à exercer le recours toute partie à l'instance passée en force de chose jugée, dans les deux mois à compter du jour où la partie a eu connaissance de la cause de révision qu'elle invoque.



### Centre hospitalier d'Alès-Cévennes

**Le Conseil d'État juge que la décision rendue sur l'action en récusation d'un expert doit être motivée mais précise que cette obligation doit être aménagée lorsque la motivation serait susceptible de porter atteinte à la vie privée, à la probité ou à la réputation de l'expert.**

*CE, Sect., avis, Centre hospitalier d'Alès-Cévennes, 23 mars 2012 [n° 355151]*

La possibilité pour les parties de demander la récusation des juges est depuis longtemps l'un des corollaires de l'exigence d'impartialité du procès. Dès 1919, le Conseil d'État lui reconnaît le caractère de règle générale de procédure (CE, 24 juillet 1919, *Ducos*), applicable devant toute juridiction dès lors qu'elle n'est pas incompatible avec son organisation ou n'est pas écartée par une disposition expresse. Applicable même sans texte, cette règle est pourtant instituée par le CJA : à l'article R. 721-1, il est prévu que la récusation d'un membre de la juridiction peut être prononcée à la demande d'une partie s'il existe une raison sérieuse de mettre en doute son impartialité ; l'article R. 621-6 étend quant à lui cette possibilité aux experts et sapiteurs.

C'est à propos de l'application de ce second article que le Conseil d'État a été saisi d'une demande d'avis par la cour administrative d'appel de Marseille, sur le fondement de l'article L. 113-1 du CJA. Dans le cadre d'un litige opposant le centre hospitalier d'Alès-Cévennes à divers constructeurs, la cour était confronté à une question d'articulation entre le deuxième alinéa de l'article R. 621-6, aux termes duquel la décision rendue par la juridiction sur une demande de récusation à laquelle l'expert n'acquiesce pas spontanément est « *non motivée* », et l'article L. 9 du CJA, qui dispose que « *les jugements sont motivés* ».

La section a tout d'abord confirmé que la décision rendue sur la récusation d'un expert était bien un « *jugement* » au sens de l'article L. 9, au motif notamment qu'une telle décision est susceptible d'être contestée en appel ou en cassation – critère jurisprudentiel constant du caractère juridictionnel d'une décision.

Elle a ensuite procédé à une interprétation conforme des dispositions réglementaires de l'article R. 621-6 aux dispositions législatives de l'article L. 9. Le Conseil d'État a estimé que le pouvoir réglementaire n'avait pas entendu déroger au principe posé par le législateur, mais seulement en aménager la portée lorsque la motivation d'une décision sur une demande de récusation serait susceptible de porter atteinte à la vie privée, à la probité ou à la réputation de l'expert. Il s'agit donc pour le juge, non de rendre une décision non motivée, mais d'adapter sa motivation à la nature des arguments soulevés par l'auteur de la demande de récusation, cette modulation pouvant aller jusqu'à la simple indication du sens de la décision. La section a indiqué que cet aménagement participait d'une « *bonne administration de la justice* ».

Enfin, la cour interrogeait le Conseil d'État sur l'existence d'une obligation de motiver une telle décision en application non pas du droit interne mais des stipulations de l'article 6§1 de la convention EDH. La section a répondu par la négative en précisant que l'action en récusation d'un expert ne porte ni sur des droits et obligations de caractère civil, ni sur une accusation en matière pénale. Cette solution rejoint l'analyse retenue par la Cour EDH, qui a jugé que l'applicabilité de l'article 6§1 à l'objet du litige ne faisait pas entrer, par connexité, une procédure de récusation née à propos dudit litige dans le champ de cet article (CEDH, 11 décembre 2003, *Schreiber et Boetsch c. France*). La Cour de cassation avait d'ailleurs elle aussi fait sienne cette solution (2° civ., 14 octobre 2004, n° 02-18.708).

# Responsabilité

## Prescription quadriennale

### Commune d'Étampes

**Par une décision du 6 décembre 2013, la section du contentieux a jugé qu'un requérant était recevable à contester une décision par laquelle l'administration lui a opposé la prescription quadriennale, devant le juge saisi du litige indemnitaire, alors même qu'il a reçu notification de cette décision plus de deux mois avant l'introduction de son recours.**

*CE, Sect., Commune d'Étampes, 6 décembre 2013 [n° 344062]*

M. Bigot, propriétaire d'un immeuble à Étampes, a demandé à la commune de l'indemniser pour des préjudices qu'il estimait avoir subis du fait de la réalisation de travaux publics. La commune lui ayant opposé la prescription quadriennale, M. Bigot a saisi le tribunal administratif de Versailles qui a jugé que sa demande, présentée plus de deux mois après l'arrêté municipal opposant la prescription quadriennale, était tardive et par suite irrecevable. La section du contentieux a été saisie par la commune d'Étampes d'un pourvoi dirigé contre l'arrêt par lequel la cour administrative d'appel de Versailles avait annulé le jugement du TA et estimé que la demande de M. Bigot n'était pas prescrite.

Le TA de Versailles avait fait une application orthodoxe de la jurisprudence antérieure du Conseil d'État en opposant la tardiveté à la demande de M. Bigot. En effet, si l'article R. 421-1 du CJA, qui prévoit un délai de recours de droit commun de deux mois contre les décisions administratives, n'est pas applicable aux demandes présentées en matière de travaux publics, le Conseil d'État jugeait, depuis une décision de 1961 (CE, 13 juillet 1961, *Société des entreprises Monod*, n° 43826, T. p. 996), que ce délai de deux mois était applicable aux demandes dirigées contre les décisions opposant la prescription quadriennale à une créance née de travaux



publics. Cette solution s'appuyait sur l'idée selon laquelle la décision opposant la déchéance quadriennale à une créance née à l'occasion de travaux publics est détachable de la matière des travaux publics. Dès lors, le délai de deux mois de l'article R. 421-1 du CJA pouvait être opposé à un demandeur ayant effectué une demande indemnitaire préalable auprès de l'administration, alors même que le recours indemnitaire devant le juge n'était lui-même enfermé dans aucune condition de délai.

Par la décision *Commune d'Étampes*, le Conseil d'État est revenu sur la solution de la décision *Société des entreprises Monod* en simplifiant les règles applicables. Désormais, le délai de deux mois prévu à l'article R. 421-1 du CJA n'est pas applicable à la contestation, dans le cadre d'un litige indemnitaire en matière de travaux publics, de la décision par laquelle l'autorité administrative a rejeté la demande d'indemnisation, que ce refus soit ou non fondé sur la prescription de la créance.

## Recours subrogatoires des tiers payeurs

### M. Doget

**Saisi d'une demande d'avis, le Conseil d'État a réaffirmé le principe selon lequel la rente d'accident du travail a pour objet exclusif d'indemniser les préjudices subis par la victime dans sa vie professionnelle, et non son préjudice personnel.**

*CE, Sect., avis, M. Doget, 8 mars 2013 [n° 361273]*

Six ans après l'avis *Lagier et consorts Guignon* (Sect., 4 avril 2007, n° 303422-304214, p. 228), la section du contentieux a été saisie d'une nouvelle demande d'avis relative à l'application des dispositions issues de l'article 25 de la loi du 21 décembre 2006 de financement de la sécurité sociale pour 2007 et aux règles applicables en cas de recours subrogatoire des caisses de sécurité sociale contre le responsable d'un accident du travail.

Cette réforme, qui visait notamment, dans un sens favorable aux victimes, à renforcer la sanctuarisation des indemnités correspondant aux préjudices personnels subis par les victimes et à donner à ces dernières un droit de priorité en cas de partage de responsabilité, a notamment conduit à la modification de l'article 31 de la loi du 5 juillet 1985. Dans sa rédaction issue de la loi du 21 décembre 2006, cet article, qui détermine les droits respectifs, à l'égard des responsables du dommage, des victimes de dommages résultant d'une atteinte à la personne et des tiers payeurs qui leur versent des prestations, dispose que « *Les recours subrogatoires des tiers payeurs s'exercent poste par poste sur les seules indemnités qui réparent des préjudices qu'elles ont pris en charge, à l'exclusion des préjudices à caractère personnel. (...) Cependant, si le tiers payeur établit qu'il a effectivement et préalablement versé à la victime une prestation indemnisant de*

*manière incontestable un poste de préjudice personnel, son recours peut s'exercer sur ce poste de préjudice* ». Délimiter l'assiette sur laquelle le recours du tiers payeur – tel qu'une caisse de sécurité sociale ayant versé des prestations à un assuré – peut s'exercer suppose donc de définir précisément quels sont les postes de préjudice subis par la victime que les prestations que ce tiers payeur a versées avaient vocation à prendre en charge.

La question se posait notamment s'agissant de la rente d'accident du travail. Dans un premier temps, les jurisprudences administrative et judiciaire étaient harmonieuses, se livrant à une même analyse de la nature de la rente d'accident du travail, qui était regardée comme ayant pour objet essentiel d'indemniser les pertes de gains professionnels et l'incidence professionnelle de l'incapacité – qui constituent des postes de préjudice patrimoniaux. Par une série de décisions de 2009, la Cour de cassation a toutefois complété sa jurisprudence et jugé que la rente d'accident du travail indemnise non seulement les pertes de gains professionnels et l'incidence professionnelle de l'incapacité, mais également le déficit fonctionnel permanent – qui constitue un poste de préjudice personnel. Devant le juge judiciaire, le recours du tiers payeur qui a versé une rente d'accident du travail contre le responsable du dommage peut donc s'exercer sur les indemnités dues à la victime au titre de ce poste personnel de préjudice.

Une demande d'avis contentieux du TA de Rennes a ainsi fourni l'occasion au Conseil d'État de réexaminer, dans ce nouveau contexte, sa jurisprudence sur l'imputation de la rente d'accident du travail. Si les faits de l'espèce n'entrent pas directement dans le raisonnement du juge administratif dans le cadre d'un avis contentieux, précisons simplement que M. Doget, salarié d'une entreprise de travaux publics, a été victime en 1994 d'un accident du travail dont la SNCF a été reconnue en partie responsable et demande désormais qu'elle soit condamnée à l'indemniser des préjudices subis.

Le Conseil d'État répond, dans la continuité de ses précédentes décisions (notamment CE, 5 mars 2008, *Caisse primaire d'assurance maladie de Seine-Saint-Denis*, n° 272447, p. 95) que, eu égard à sa finalité de réparation d'une incapacité permanente de travail, qui lui est assignée par l'article L. 431-1 du code de la sécurité sociale, et à son mode de calcul, appliquant au salaire de référence de la victime le taux d'incapacité permanente défini par l'article L. 434-2 du même code, la rente d'accident du travail doit être regardée comme ayant pour objet exclusif de réparer, sur une base forfaitaire, les préjudices subis par la victime dans sa vie professionnelle en conséquence de l'accident, c'est-à-dire ses pertes de gains professionnels et l'incidence professionnelle de l'incapacité. La rente n'a ainsi pas pour objet de réparer un quelconque poste du préjudice personnel subi par la victime.

Ce faisant, le Conseil d'État privilégie des considérations de textes, qui rejoignent l'intention du législateur, depuis la loi du 9 avril 1898 sur les responsabilités des accidents dont les ouvriers sont victimes dans leur travail jusqu'à la loi du 21 décembre 2006, d'indemniser les pertes subies dans la vie professionnelle, de façon d'ailleurs forfaitaire.



# Responsabilité du service public hospitalier

**M. F.**

**La section du contentieux a jugé que le service public hospitalier pouvait être responsable, même en l'absence de faute de sa part, des conséquences dommageables pour les usagers de la défaillance des produits implantés dans le corps des patients.**

*CE, Sect., M. F., 25 juillet 2013 [n° 339922]*

La section du contentieux était saisie du cas d'un particulier recherchant la responsabilité d'un centre hospitalier du fait de l'implantation d'une prothèse du genou défectueuse. Le TA de Lyon puis la CAA de Lyon avaient rejeté sa demande au motif que le produit en cause était soumis à la directive CEE n° 85/374 du 25 juillet 1985 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de responsabilité du fait des produits défectueux, qui prévoit un régime général de responsabilité sans faute du producteur.

Depuis 2003, le Conseil d'État accepte de reconnaître que la responsabilité du service public hospitalier peut être engagée, sans préjudice d'un éventuel appel en garantie, même en l'absence de faute de sa part, du fait des conséquences dommageables pour les usagers de la défaillance des produits et appareils de santé qu'il utilise (CE, 9 juillet 2003, *APHP c/ Mme Marzouk*, n° 2204337, p. 338). L'application de cette jurisprudence a cependant soulevé la question de sa compatibilité avec la directive CEE n° 85/374 du 25 juillet 1985 dite « produits défectueux », qui prévoit que la responsabilité des dommages corporels et, dans certains cas, des dommages matériels, causés par un produit défectueux incombe au producteur ou, à défaut, au fournisseur.

À la suite d'une question préjudicielle posée par le Conseil d'État, la CJUE a, par un arrêt du 21 décembre 2011 (CJUE, 21 décembre 2011, *Centre hospitalier universitaire de Besançon*, n° C-495/10), jugé que la responsabilité d'un prestataire de services qui utilise, dans le cadre d'une prestation de service telle que des soins dispensés en milieu hospitalier, des appareils ou des produits défectueux dont il n'est pas le producteur au sens de la directive, ne relève pas du champ d'application de cette directive. Dès lors, selon la CJUE, la directive ne s'oppose pas à ce qu'un État membre institue un régime tel que celui issu de la jurisprudence *APHP c/ Mme Marzouk*, qui prévoit l'existence d'un régime de responsabilité sans faute applicable à ce prestataire de service, à condition que soit préservée la faculté pour la victime et le cas échéant pour le prestataire de mettre en cause la responsabilité du producteur sur le fondement de la directive.

Dans le cadre de l'affaire *F.*, la section s'est interrogée sur le point de savoir si le raisonnement tenu par la CJUE dans l'affaire *Centre hospitalier de Besançon* pouvait être transposé aux hypothèses dans lesquelles un établissement hospitalier ne se

contente pas d'utiliser un matériel qui s'avère défectueux, mais implante dans le corps du patient un tel matériel. Estimant qu'il n'y avait pas lieu de distinguer, dans la notion de fournisseur, entre l'hôpital qui utilise dans la prestation de soin un appareil ou un matériel qu'il ne remet pas au patient, même temporairement, et l'hôpital qui lui fournit, presque comme pourrait le faire un revendeur, un produit ou un matériel dont il se dépossède définitivement, le Conseil d'État a considéré qu'il n'était pas nécessaire de renvoyer une nouvelle question préjudicielle à la CJUE. Il a dès lors jugé que la responsabilité sans faute de l'établissement public hospitalier consacrée dans la décision *APHP c/ Mme Marzouk* trouve à s'appliquer lorsque le service public hospitalier implante, au cours de la prestation de soin, un produit défectueux dans le corps d'un patient.

La Cour de cassation a tiré des conclusions différentes de l'arrêt de la CJUE. Alors qu'elle avait auparavant consacré une obligation de sécurité de résultat dans le cadre de l'utilisation par les praticiens de santé d'appareils ou de produits défectueux, elle exige désormais, depuis un arrêt du 12 juillet 2012 (Cass., 1<sup>o</sup> civ., 12 juillet 2012, n<sup>o</sup> 11-17.510, D. 2012.2277), l'existence d'une faute pour que la responsabilité des prestataires de soins puisse être engagée.

# Urbanisme

## Documents locaux d'urbanisme

**M. Hoffmann**

**Les auteurs du règlement d'un POS ou d'un PLU n'ont pas compétence pour limiter la faculté reconnue aux propriétaires de procéder à la division d'une ou de plusieurs propriétés foncières en vue de l'implantation de bâtiments ou pour en interdire par principe l'exercice. Par suite, les dispositions des POS ou PLU interdisant les lotissements dans certaines zones sont illégales.**

*CE, Sect., M. Hoffmann, 27 juillet 2012 [n<sup>o</sup> 342908]*

Pour maîtriser l'urbanisation de leur territoire, de nombreuses communes ont interdit, dans le règlement de leur plan d'occupation des sols (POS) ou de leur plan local d'urbanisme (PLU), l'implantation de lotissements dans certaines zones, notamment dans les zones d'habitat diffus. Ces dispositions des règlements des POS et des PLU revêtent une grande importance en pratique dans la mesure où elles font obstacle à la réalisation de certains projets immobiliers et limitent les possibilités de valorisation, par les propriétaires, de leur patrimoine foncier. Alors même que plusieurs réponses ministérielles à des questions parlementaires sur le sujet (Rép. du ministre de l'écologie à J.-M. Roubeaud, n<sup>o</sup> 13258, JOAN 25 mars

2008, p. 2606 ; rép. à G. Hamel, n° 11201, JOAN 27 janvier 2009, p. 756 ; rép. à C. Haut, n° 02916, JO Sénat 11 févr. 2010, p. 327) indiquaient que l'administration regardait comme illégales ces clauses d'interdiction des lotissements, le Conseil d'État statuant au contentieux n'avait jamais été saisi de la question. Seul un arrêt de la cour administrative d'appel de Versailles, qui a retenu une position inverse de celle de l'administration, s'était prononcé sur la légalité de ces dispositions restrictives (CAA Versailles, 6 novembre 2008, *Société foncière de l'Ouest*, req. n° 07VE01753). Une controverse doctrinale s'était alors engagée entre les tenants des deux lectures.

Saisie dans le cadre d'un pourvoi en cassation dirigé contre un jugement ayant jugé légales les dispositions d'un règlement de POS interdisant la réalisation de lotissements dans une zone classée NB, la section du contentieux du Conseil d'État a tranché cette question.

La section a, d'abord, tenu à rappeler la définition juridique de la notion de lotissement donnée par l'article L. 442-1 du code de l'urbanisme dont le Conseil d'État avait déjà fait application dans une décision *Durnez* (CE, 28 juin 1996, n° 164480, T. pp. 876-1208). Il s'agit ainsi de la faculté, pour un propriétaire, de procéder à la division de sa parcelle en vue de l'implantation de bâtiments. Faisant sienne le raisonnement suivi par le Conseil constitutionnel dans une décision n° 2011-177 QPC du 7 octobre 2011, la section en a déduit que la faculté de lotir participait de l'exercice du droit à disposer de ses biens, qui est une composante du droit de propriété et que, par suite, le législateur était seul compétent pour en encadrer une telle opération. La section a toutefois constaté qu'aucune disposition législative du code de l'urbanisme n'habilitait les communes à interdire l'implantation de lotissements dans les documents locaux d'urbanisme. Faute de fondement législatif, ces clauses des règlements de POS ou de PLU, prises par une autorité incompétente, méconnaissent le droit de propriété et sont, dès lors, illégales. En l'espèce, la section a donc censuré le jugement du TA et annulé la décision du maire de s'opposer à une déclaration de travaux pour ce motif.

Cette décision a pour effet de priver de portée les dispositions des règlements des POS et PLU des communes qui interdisent par principe, dans certaines zones, les « lotissements ».

## Table des matières

■ Avant-propos .....	7
■ Éditorial .....	9
■ Index des principales abréviations .....	11
■ Index des décisions analysées (par ordre alphabétique) .....	13
■ Aménagement .....	15
<b>Principe de précaution</b> .....	15
<i>CE, Ass., Association Coordination interrégionale stop THT, 12 avril 2013 [n° 342409]</i> .....	15
■ Asile.....	17
<b>Conditions d'octroi de la protection</b> .....	17
<i>CE, Ass., Office français de protection des réfugiés et apatrides et Mme F., 21 décembre 2012 [n°s 332607, 332491 et 332492] – (3 espèces).....</i>	17
<i>CE, Ass., Cimade et autre, 13 novembre 2013 [n°s 349735 et 349736] .</i>	18
■ Compétence.....	20
<b>Questions préjudicielles à l'autorité judiciaire</b> .....	20
<i>CE, Sect., Fédération Sud Santé Sociaux, 23 mars 2012 [n° 331805] ....</i>	20
■ Comptabilité .....	22
<b>Obligations des comptables publics</b> .....	22
<i>CE, Sect., Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État c/ Deroy, 8 février 2012, [n° 340698] .....</i>	22
<i>CE, Sect., Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, 8 février 2012, [n° 342825] .....</i>	22
■ Concurrence.....	24
<b>Concentrations économiques</b> .....	24
<i>CE, Ass., Société Groupe Canal Plus et société Vivendi Universal, 21 décembre 2012 [n° 353856] .....</i>	24
<i>CE, Ass., Société Groupe Canal Plus et autres, 21 décembre 2012 [n°s 362347, 363542 et 363703] .....</i>	24
<i>CE, Ass., Société Télévision française 1 (TF1) et Société Métropole Télévision (M6), 23 décembre 2013 [n°s 363702 363719] .....</i>	28
<i>CE, Ass., Société Métropole Télévision (M6), 23 décembre 2013 [n° 363978].....</i>	30



■ Contrats .....	31
<b>Biens de retour</b> .....	31
<i>CE, Ass., Commune de Douai, 21 décembre 2012 [n° 342788]</i> .....	31
■ Contributions et taxes .....	33
<b>Bénéfices non commerciaux</b> .....	33
<i>CE, Plén. fiscale, Ministre de l'économie et des finances c/ M. Uguen, 23 décembre 2013 [n° 350075]</i> .....	33
<b>Délai de reprise</b> .....	35
<i>CE, Plén. fiscale, M. Patenotre, 23 décembre 2013 [n° 350967]</i> .....	35
<b>Doctrine administrative</b> .....	36
<i>CE, Sect., avis, Mme Monzani, 8 mars 2013 [n° 353782]</i> .....	36
<i>CE, Sect., Société Rallye, 30 décembre 2013 [n°350100]</i> .....	38
<b>Irrégularités de procédure</b> .....	39
<i>CE, Sect., M. et Mme Meyer, 16 avril 2012 [n° 320912]</i> .....	39
<b>Provisions</b> .....	41
<i>CE, Plén. fiscale, Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, porte-parole du Gouvernement c/ SAS Foncière du Rond-Point, 23 décembre 2013 [n° 346018]</i> .....	41
<b>Retenue à la source</b> .....	42
<i>CE, Plén. fiscale, Société GBL Energy, 9 mai 2012 [n°s 342221 et 342222]</i> .....	42
■ <b>Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales</b> .....	46
<b>Notion d'espérance légitime</b> .....	46
<i>CE, Plén. fiscale, Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État c/ Société EPI, 9 mai 2012 [n° 308996]</i> .....	46
<b>Portée des arrêts de la Cour EDH</b> .....	47
<i>CE, Sect., M. Baومت, 4 octobre 2012 [n° 328502]</i> .....	47
■ <b>Droit international</b> .....	49
<b>Conditions de l'effet direct</b> .....	49
<i>CE, Ass., GISTI et autre, 11 avril 2012 [n° 322326]</i> .....	49
■ <b>Égalité</b> .....	50
<b>Accès aux services publics</b> .....	50
<i>CE, Sect., Association SOS Racisme, 18 janvier 2013 [n°s 328230 et 332624]</i> .....	50

<b>Parité .....</b>	<b>52</b>
<i>CE, Ass., Fédération CFTC de l'agriculture et Fédération générale des travailleurs de l'agriculture, de l'alimentation, des tabacs et services annexes Force Ouvrière, 7 mai 2013 [n° 362280] .....</i>	
<b>■ Énergie.....</b>	<b>54</b>
<b>Droit de grève dans les centrales nucléaires .....</b>	<b>54</b>
<i>CE, Ass., Fédération Force Ouvrière Énergie et Mines et autres, 12 avril 2013 [n°s 329570, 329683, 330539 et 330847].....</i>	
<b>■ Étrangers.....</b>	<b>55</b>
<b>Contestation des mesures d'éloignement .....</b>	<b>55</b>
<i>CE, Sect., M. Bashardost, 30 décembre 2013 [n° 367533] .....</i>	
<b>■ Fonction publique .....</b>	<b>56</b>
<b>Contentieux des agents publics .....</b>	<b>56</b>
<i>CE, Sect., Commune d'Ajaccio, 6 décembre 2013 [n° 365155] .....</i>	
<b>Décharge syndicale .....</b>	<b>58</b>
<i>CE, Sect., M. Bourdois, 27 juillet 2012 [n° 344801] .....</i>	
<b>Entrée dans le service .....</b>	<b>59</b>
<i>CE, Ass., Syndicat autonome des inspecteurs généraux et inspecteurs de l'administration du ministère de l'intérieur, 11 juillet 2012 [n° 348064] .....</i>	
<i>CE, Sect., M. Rousseaux, 4 octobre 2012 [n° 347312] .....</i>	
<i>CE, Sect., Syndicat des cadres de la fonction publique, 8 mars 2013 [n° 355788].....</i>	
<b>Reclassement des agents contractuels .....</b>	<b>64</b>
<i>CE, Sect., avis, Mme Sadlon, 25 septembre 2013, [n° 365139] .....</i>	
<b>Sanctions disciplinaires .....</b>	<b>65</b>
<i>CE, Ass., M. D., 13 novembre 2013 [n° 347704] .....</i>	
<b>■ Nature et environnement.....</b>	<b>67</b>
<b>Charte de l'environnement.....</b>	<b>67</b>
<i>CE, Ass., Fédération nationale de la pêche en France, 12 juillet 2013 [n° 344522].....</i>	
<b>Parcs naturels .....</b>	<b>68</b>
<i>CE, Sect., Union des industries de carrières et matériaux de construction de Rhône-Alpes, 8 février 2012 [n° 321219] .....</i>	
<i>CE, Sect., Commune de Hures-la-Parade, 23 mars 2012 [n° 337144] ...</i>	



■ Procédure .....	70
<b>Aide juridictionnelle</b> .....	70
<i>CE, Sect., avis, M. Davodi, 28 juin 2013 [n° 363460]</i> .....	70
<b>Compétence au sein de la juridiction administrative</b> .....	72
<i>CE, Sect., Mme Tamru, 21 juin 2013 [n° 354299]</i> .....	72
<i>CE, Sect., Mme Villaume, 21 juin 2013 [n° 349730]</i> .....	73
<b>Intérêt pour agir des syndicats</b> .....	74
<i>CE, Sect., Syndicat de la magistrature, 18 janvier 2013 [n° 354218]</i> .....	74
<b>Pouvoirs et devoirs du juge</b> .....	75
<i>CE, Sect., Commune de Conflans-Sainte-Honorine et autres,</i> <i>16 avril 2012 [n°s 355792 et 355867]</i> .....	75
<i>CE, Sect., Chambre de commerce et d'industrie d'Angoulême,</i> <i>19 avril 2013 [n° 340093]</i> .....	77
<i>CE, Sect., Mme Labachiche, 27 juillet 2012 [n° 347114]</i> .....	78
<i>CE, Sect., M. T., 6 décembre 2013 [n° 363290]</i> .....	80
<b>Rapporteur public</b> .....	81
<i>CE, Sect., Communauté d'agglomération du pays de Martigues,</i> <i>21 juin 2013 [n° 352427]</i> .....	81
<b>Recevabilité des interventions</b> .....	83
<i>CE, Sect., Office français de protection des réfugiés et apatrides</i> <i>c/ Mme E., 25 juillet 2013 [n° 350661]</i> .....	83
<b>Recours administratif préalable obligatoire</b> .....	85
<i>CE, Sect., SAS Coutis, 28 juin 2013 [n° 355812]</i> .....	85
<b>Recours en révision</b> .....	86
<i>CE, Sect., M. S., 16 mai 2012 [n° 331346]</i> .....	86
<b>Récusation</b> .....	88
<i>CE, Sect., avis, Centre hospitalier d'Alès-Cévennes, 23 mars 2012</i> <i>[n° 355151]</i> .....	88
■ <b>Responsabilité</b> .....	89
<b>Prescription quadriennale</b> .....	89
<i>CE, Sect., Commune d'Étampes, 6 décembre 2013 [n° 344062]</i> .....	89
<b>Recours subrogatoires des tiers payeurs</b> .....	90
<i>CE, Sect., avis, M. Doget, 8 mars 2013 [n° 361273]</i> .....	90
<b>Responsabilité du service public hospitalier</b> .....	92
<i>CE, Sect., M. F., 25 juillet 2013 [n° 339922]</i> .....	92
■ <b>Urbanisme</b> .....	93
<b>Documents locaux d'urbanisme</b> .....	93
<i>CE, Sect., M. Hoffmann, 27 juillet 2012 [n° 342908]</i> .....	93





