

Droit administratif général

7 août 2019 - Recours pour excès de pouvoir contre les actes dits de « droit souple » : le Conseil d'Etat considère les prises de position publiques accompagnant la déclaration de situation patrimoniale de HATVP comme faisant grief et donc susceptibles d'annulation

Par une décision du 19 juillet 2019, le Conseil d'Etat poursuit son adaptation du recours pour excès de pouvoir face à l'évolution des techniques administratives en appliquant la jurisprudence *Fairvesta* à un nouveau type d'acte dit de « droit souple ».

Dans l'affaire qui lui était soumise, la Haute Autorité pour la transparence dans la vie publique avait rendu publique la déclaration de patrimoine d'un député en l'accompagnant d'une appréciation constatant l'existence de manquements portant atteinte au caractère exhaustif, exact et sincère de la déclaration.

Il a considéré que cette appréciation constituait une prise de position publique de la part de cette autorité administrative et que nonobstant l'absence d'effets juridiques qu'elle produisait dans l'ordonnancement juridique, elle faisait grief au regard « *des effets notables, notamment en termes de réputation, qui au demeurant sont susceptibles d'avoir une influence sur le comportement des personnes, et notamment des électeurs, auxquelles elle s'adresse* » et devait dès lors ouvrir droit à l'exercice d'un recours pour excès de pouvoir pour ce même député.

Cette décision s'inscrit dans la continuité de la doctrine du Conseil d'Etat relative aux actes de « droit souple », formulée dans son étude annuelle de 2013, concrétisée ensuite au contentieux par la décision *Fairvesta* (CE Ass., 21 mars 2016, req. n° 368082), en vertu de laquelle de tels actes, en ce qu'ils peuvent influencer les comportements différemment des actes de « droit durs », c'est-à-dire par des effets non juridiques, relevant de la réputation et de la référence, doivent pouvoir être contestés par les justiciables concernés.

Si le juge administratif avait essentiellement été conduit, jusqu'ici, à appliquer cette jurisprudence aux actes des autorités de régulation, à la demande d'opérateurs économiques dont les intérêts étaient affectés par des actes de droit souple, l'arrêt du 19 juillet 2019 démontre que des requérants individuels peuvent également s'en saisir et que les « *effets notables* » qui justifient la justiciabilité de ces actes ne se limitent pas aux effets de nature économique. [CE Ass., 19 juillet 2019, Mme A, req. n°426389, publié au recueil.](#)

9 août 2019 - Open data des décisions de justice : un décret en précisant les conditions de mise en œuvre sera adopté d'ici la fin de l'année

A l'occasion d'une réponse de la Garde des Sceaux au député Jean-Noël Barrot, la ministre de la justice, Mme Nicole Belloubet, a rappelé l'enjeu que représente la publication en ligne des décisions de justice en termes de transparence pour les citoyens ainsi que de diffusion du droit.

Elle y assure que la diffusion publique des décisions de justice sera progressivement mise en place grâce à la publication avant la fin de l'année d'un décret en Conseil d'Etat, qui fait actuellement l'objet d'une concertation, et qui viendra en préciser le cadre juridique.

En effet, si la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique, prévoit, en ses articles 20 et 21, une mise à disposition du public des « *jugements de premier ressort, d'appel ou de cassation* » en matière administrative et civile et non plus seulement la délivrance par les juridictions de copies aux tiers, les modalités d'une telle mise à disposition doivent toujours être clarifiées par ce décret.

Ces modalités ont – en partie – été envisagées, dans l'attente de sa publication, par la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice. Celle-ci prévoyait ainsi un certain nombre de conditions à la future diffusion publique des décisions de justice afin de protéger les données personnelles qui y figurent. Son article 33 prévoit à cette fin que : « *les nom et prénoms des personnes physiques mentionnées dans le jugement, lorsqu'elles sont parties ou tiers, sont occultés préalablement à la mise à la disposition du public. Lorsque sa divulgation est de nature à porter atteinte à la sécurité ou au respect de la vie privée de ces personnes ou de leur entourage, est également occulté tout élément permettant d'identifier les parties, les tiers, les magistrats et les membres du greffe* ».

La ministre de la justice rappelle toutefois que la publication de ce décret avant la fin de l'année n'est qu'une étape. La mise en œuvre de l'*open data* des décisions de justice s'inscrira dans un temps plus long – vraisemblablement plusieurs années – compte tenu du « *volume inédit et [de] la sensibilité particulière des données qui seront traitées par le ministère de la justice avant la diffusion des décisions de justice [qui] nécessite des évolutions complexes des infrastructures et applicatifs afin de garantir l'exhaustivité et la qualité des informations accessibles et protéger les données à caractère personnel* ».

[Rép. Min., n° 17936 : JO AN, 30 juill. 2019, p. 7171](#)

12 août 2019 - Seules les circulaires et instructions comportant une interprétation du droit positif ou décrivant les procédures administratives doivent faire l'objet d'une publication

Dans un souci de clarification du régime applicable aux circulaires et instructions, le législateur était intervenu pour compléter, par la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 *pour un Etat au service d'une société de confiance* (art.20), les dispositions de l'article L.312-2 du code des relations entre le public et l'administration.

Cet article qui prévoyait que « *font l'objet d'une publication les instructions, les circulaires ainsi que les notes et réponses ministérielles qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives* » précisait alors que les circulaires et instructions « *sont réputées abrogées si elles n'ont pas été publiées, dans des conditions et selon des modalités fixées par décret.* ».

Un décret n° 2018-1047 du 28 novembre 2018 *relatif aux conditions de publication des instructions et circulaires* modifiant l'article R. 312-7 du code précité est également venu ajouter, au dispositif existant, qu'« *à défaut de publication sur l'un de ces supports dans un délai de quatre mois à compter de leur signature, elles sont réputées*

abrogées ».

Aussi, ressortait-il de l'article 7 de ce même décret que « *les circulaires et instructions signées avant [le 1^{er} mai 2019, date de son entrée en vigueur], sont réputées abrogées au 1er mai 2019 si elles n'ont pas, à cette dernière date, été publiées sur les supports prévus par les dispositions de la section 2 du chapitre II du titre Ier du livre III du code des relations entre le public et l'administration* ».

A Contrario, toute circulaire ou instruction qui ne comporte aucune interprétation du droit positif, ou qui ne décrit pas les procédures administratives ne saurait être considérée comme abrogée à défaut d'avoir été publiée dans le délai de 4 mois à compter de sa signature.

Tel est précisément le cas de l'instruction des 27 juillet et 2 août 2017 « *par laquelle le ministre de l'intérieur, en sa qualité de chef de service, a défini à destination des seuls services et unités chargés du maintien de l'ordre les conditions d'utilisation des armes de force intermédiaire* ». Relevant en effet qu'elle « *ne comporte pas de description des procédures administratives ni d'interprétation du droit positif* » au sens de l'article L. 312-2 du code des relations entre le public et l'administration, le Conseil d'Etat retient que ladite instruction « *ne peut donc être regardée comme abrogée en raison de son absence de publication sur un des supports légalement prévus à cette fin* ».

La Haute juridiction confirme ainsi que seules doivent être publiées les circulaires et instructions comportant une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives – et que telle n'est pas le cas de celle définissant les conditions d'utilisation du lanceur de balles de défense de 40mm (LBD).

[CE, 24 juillet 2019, Ligue des droits de l'homme, req. n°427638](#)

14 août 2019 - Le juge administratif ne peut connaître des demandes tendant à la réparation des dommages résultant de la faute commise par un praticien hospitalier lorsque ce dernier intervient dans le cadre d'une procédure judiciaire, celui-ci devant alors être considéré comme intervenant en qualité de collaborateur occasionnel du service public.

Les juridictions administratives sont quotidiennement amenées à statuer sur des contentieux introduits par des patients ayant subi des dommages lors d'interventions ou de prise en charge au sein de services hospitaliers.

En pareille hypothèse, la compétence du juge administratif s'impose dès lors que la responsabilité de la personne publique mise en cause l'est en raison du service public administratif.

Il en va cependant autrement quand le personnel hospitalier à l'origine de la faute est intervenu dans le cadre d'une procédure judiciaire, ainsi qu'a eu l'occasion de le préciser la Cour administrative d'appel de Bordeaux récemment.

Après avoir rappelé que « *la responsabilité qui peut incomber à l'État ou aux autres personnes morales de droit public en raison des dommages imputés à leurs services publics administratifs est soumise à un régime de droit public et relève en conséquence de la juridiction administrative* », la Cour aborde le cas particulier des demandes qui tendent à la réparation des conséquences dommageables des actes indissociables du fonctionnement du service public de la justice :

« En revanche, celle-ci ne saurait connaître de demandes tendant à la réparation d'éventuelles conséquences dommageables des actes indissociables du fonctionnement du service public de la justice. En particulier, les actes intervenus au cours d'une procédure judiciaire se rattachant directement à celle-ci ne peuvent être appréciés, soit en eux-mêmes, soit dans leurs conséquences, que par l'autorité judiciaire ».

Dans le cas d'espèce, la requérante avait sollicité du tribunal administratif la condamnation du Centre hospitalier de Périgueux en réparation des préjudices qu'elle avait subi en raison de l'absence de prescription d'un traitement post-viol suite à son admission au sein de l'établissement.

Cette dernière avait en effet été conduite aux urgences du centre hospitalier de Périgueux par les services de la police et le praticien hospitalier qui l'avait examinée ne lui avait pas prescrit de traitement post-viol.

Ayant au préalable rappelé les dispositions de l'article 60 du code de procédure pénale aux termes duquel « s'il y a lieu de procéder à des constatations ou à des examens techniques ou scientifiques, l'officier de police judiciaire a recours à toutes personnes qualifiées », et « les personnes ainsi appelées prêtent, par écrit, serment d'apporter leur concours à la justice en leur honneur et en leur conscience », la Cour administrative d'appel considère que le praticien hospitalier qui est intervenu sur réquisition d'un officier de police judiciaire agissait comme collaborateur occasionnel du service public :

« Il est constant que l'appelante a été conduite par les services de la police au service des urgences du centre hospitalier au motif qu'elle venait d'être victime d'un viol. Il résulte de l'instruction que l'examen médical dont elle a bénéficié à l'hôpital a été pratiqué par un praticien hospitalier du service de gynécologie obstétrique, qui a prêté serment d'apporter son concours à la justice, sur réquisition d'un officier de police judiciaire agissant sur instruction du procureur de la République de Périgueux et, par suite, agissant, malgré sa qualité d'agent hospitalier, comme collaborateur occasionnel du service public de la justice ».

La Cour retient par conséquent que « la faute résultant de l'absence de prescription d'un traitement prophylactique n'est dès lors pas détachable de la procédure judiciaire à l'occasion de laquelle il a été fait appel à ses services », et en tire les conséquences en jugeant qu'« il n'appartient qu'aux juridictions judiciaires de connaître du litige ainsi soulevé ».

[CAA Bordeaux, 30 juillet 2019, E. c/ CH Périgueux, req. n°17BX03822.](#)

21 août 2019 - Modification des règles de répartition des compétences entre les sections administratives du Conseil d'Etat

Par décret n° 2019-792 du 26 juillet 2019, publié au JORF le 28 juillet suivant, le code de justice administrative a fait l'objet de diverses modifications en vue de redéfinir les règles de répartition des compétences entre les sections administratives du Conseil d'Etat.

A cet égard, seules certaines dispositions de la partie réglementaire du code ont été réformées.

En effet, en premier lieu, deux alinéas ont complété l'article R.123-3, lequel dispose désormais ce qui suit :

« Les affaires sont réparties entre les cinq premières de ces sections conformément aux dispositions d'un arrêté du

Premier ministre et du garde des sceaux, ministre de la justice, pris sur proposition du vice-président du Conseil d'Etat.

Lorsqu'une affaire ressortit à des matières relevant de sections différentes, elle est examinée par l'une d'elles, sa composition étant le cas échéant complétée dans les conditions fixées à l'article R. 123-10-1, par les sections réunies ou une commission spéciale dans les conditions fixées à l'article R. 123-10, ou conjointement par les sections compétentes dans les conditions fixées à l'article R. 123-10-2.

Le vice-président du Conseil d'Etat peut décider de l'affectation d'une affaire à une autre section que celle compétente pour en connaître en vertu du présent article ».

En deuxième lieu, le décret a rectifié l'article R.123-4 :

« Les projets et propositions de lois du pays de la Nouvelle-Calédonie sont examinés par la section compétente pour connaître de la matière sur laquelle ils portent en vertu du premier alinéa de l'article R. 123-3.

Les avis du Conseil d'Etat sur les projets et propositions de lois du pays sont adressés aux autorités mentionnées au dernier alinéa de l'article 100 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie ainsi qu'au Premier ministre, au ministre chargé de l'outre-mer et aux autres ministres intéressés ».

En troisième lieu, le troisième alinéa de l'article R.123-6 a été supprimé. Cet article prévoit donc :

« Chaque section administrative est composée d'un président, de conseillers d'Etat en service ordinaire au nombre de six au minimum, de conseillers d'Etat en service extraordinaire, de maîtres des requêtes et d'auditeurs.

Un ou plusieurs conseillers d'Etat en service ordinaire affectés à la section sont nommés présidents adjoints de celle-ci par arrêté du vice-président pris après avis des présidents de section. Ils assistent le président de la section dans l'exercice de ses attributions et le suppléent en tant que de besoin. Sont de droit présidents adjoints de la section administrative à laquelle ils sont affectés les présidents de section maintenus en activité, en application de l'article 1er de la loi n° 86-1304 du 23 décembre 1986 relative à la limite d'âge et aux modalités de recrutement de certains fonctionnaires civils de l'Etat.

Les membres de la section ont voix délibérative dans toutes les affaires ».

Par ailleurs, deux articles ont été ajoutés au code de justice administrative.

Il s'agit d'une part de l'article R.123-10-1, lequel précise :

« Dans le cas où une affaire attribuée à une section ressortit à des matières relevant de sections différentes, un ou plusieurs membres appartenant à chacune des sections intéressées peuvent être appelés à contribuer aux travaux et à prendre part aux délibérations de la section compétente ».

Il s'agit d'autre part de l'article R.123-10-2, dont les dispositions indiquent :

« Le vice-président du Conseil d'Etat peut décider que les textes dont les parties sont divisibles et relèvent de la compétence de plusieurs sections sont examinés conjointement par ces sections, chacune pour ce qui la concerne, sous la coordination de la section principalement compétente ».

L'ensemble de ces modifications sont entrées en vigueur au lendemain de leur publication au JORF, soit le 29 juillet 2019.

[Décret n° 2019-792 du 26 juillet 2019 portant modification du code de justice administrative](#)

Droit de la commande publique

19 août 2019 - Illégalité du marché confié à un établissement public de santé

Le Centre Hospitalier Esquirol de Limoges a conclu, au cours de l'année 2012, un marché de location et d'entretien d'articles textiles avec un autre établissement public de santé, à savoir le Centre Hospitalier Universitaire de Limoges.

La société Initial, qui a vu son offre classée en seconde position de la procédure initiée par le Centre Hospitalier Esquirol, a saisi le tribunal administratif de Limoges d'une demande tendant à ce que ce dernier soit condamné à lui verser une indemnité en raison de son éviction illégale et de l'attribution du marché au CHU de Limoges.

Le tribunal administratif a fait droit à sa demande en lui octroyant une indemnité d'un montant de 69.220 euros.

Le Centre hospitalier Esquirol a interjeté appel du jugement adopté par le tribunal administratif de Limoges, cependant que la société Initial sollicitait, par la voie de l'appel incident, la réformation du jugement en tant qu'il ne lui avait pas accordé une indemnité du montant de celui qu'elle avait sollicité en première instance.

La Cour administrative d'appel de Bordeaux rejette la requête du Centre Hospitalier Esquirol et réévalue le montant de l'indemnité accordée à la société Initial.

La Cour rappelle tout d'abord les conditions selon lesquelles un établissement public de santé peut se porter candidat à l'attribution d'un contrat de commande publique :

« si aucun principe ni aucun texte ne fait obstacle à ce qu'un établissement public de santé se porte candidat à l'attribution d'un contrat de commande publique pour répondre aux besoins d'une autre personne publique, il ne peut légalement présenter une telle candidature que si elle répond à un tel intérêt public, c'est à dire si elle constitue le prolongement de la mission de service public dont l'établissement public de santé a la charge, dans le but notamment d'amortir des équipements, de valoriser les moyens dont dispose le service ou d'assurer son équilibre financier, et sous réserve qu'elle ne compromette pas l'exercice de cette mission. Une fois admise dans son principe, cette candidature ne doit pas fausser les conditions de la concurrence. En particulier, le prix proposé par l'établissement public de santé doit être déterminé en prenant en compte l'ensemble des coûts directs et indirects concourant à sa formation, sans qu'il bénéficie, pour le déterminer, d'un avantage découlant des ressources ou des moyens qui lui sont attribués au titre de ses missions de service public et à condition qu'il puisse, si nécessaire, en justifier par ses documents comptables ou tout autre moyen d'information approprié. Ces règles s'appliquent enfin sans préjudice des coopérations que les personnes publiques peuvent organiser entre elles, dans le cadre de relations distinctes de celles d'opérateurs intervenant sur un marché concurrentiel »

Dans le cas du marché passé par le Centre Hospitalier Esquirol, la Cour administrative d'appel de Bordeaux retient

qu'aucun élément n'a été produit par le Centre Hospitalier acheteur ou par le Centre Hospitalier attributaire permettant de justifier d'une part que le prix de l'offre remise par ce dernier avait été déterminé sans distorsion de concurrence, et d'autre part, que le Centre Hospitalier universitaire n'avait « *pas bénéficié, pour déterminer le prix qu'il a proposé, d'un avantage découlant des ressources ou des moyens qui lui sont attribués au titre de sa mission de service public* ».

Et la Cour de relever qu'au demeurant, aucune des parties cocontractantes n'apportait « *d'éléments, comptable ou autre, de nature à établir que la candidature* » du Centre Hospitalier Universitaire « *répondrait à un intérêt public, dans le but notamment d'amortir des équipements, de valoriser les moyens dont dispose le service ou d'assurer son équilibre financier* ».

La requête d'appel du Centre Hospitalier Esquirol est, par voie de conséquence, rejetée par la Cour qui, se penchant dans un second temps sur l'appel incident de la société Initial, réévalue l'indemnité accordée à cette dernière. Si la Cour ne revient pas sur le pourcentage de marge bénéficiaire de la société évincée, elle estime cependant que cette dernière pouvait « *raisonnablement* », du fait de son expérience et de ses compétences, « *être regardée comme justifiant d'une perte de chance sérieuse affectant non seulement l'année initiale d'exécution du marché ... mais également la première année d'exécution suivante* », le marché étant en effet conclu pour une durée d'un an reconductible trois fois.

[CAA Bordeaux, 25 juillet 2019, Centre Hospitalier Esquirol c/ société Initial, req. n° 17BX03405](#)

30 août 2019 - Le maître d'ouvrage qui décide, sur les conseils du maître d'œuvre, de lever l'ensemble des réserves lors de la réception, n'est pas habilité à solliciter ultérieurement une provision à l'entrepreneur

Dans le cadre de la réalisation d'une médiathèque, la Communauté d'agglomération « Grand Angoulême » a confié la maîtrise d'œuvre à un groupement conjoint. Parallèlement, les marchés de travaux de cette opération ont été attribués par la Communauté d'agglomération.

Or, lors de l'exécution des travaux de construction, de nombreuses infiltrations d'eau ont été constatées dans un local situé au sous-sol du bâtiment de la médiathèque.

Une expertise a donc été sollicitée par la Communauté d'agglomération, dont le rapport a conclu à un défaut d'étanchéité des gaines d'échappement, mettant ainsi en cause la maîtrise d'œuvre, qui n'avait pas prévu la réalisation d'un fourreau d'évacuation des eaux de ruissellement.

Des travaux de reprise ont été effectués et ont abouti à la levée des réserves.

C'est dans ces conditions que la Communauté d'agglomération a demandé au juge des référés du tribunal administratif de Poitiers la condamnation du groupement de maîtrise d'œuvre ainsi que de certains des entrepreneurs à lui verser à titre de provision une somme de 149.457,45 euros, majorée des intérêts au taux légal et des frais d'expertise.

Ayant toutefois été déboutée de sa demande par le juge des référés du tribunal administratif de Poitiers, la Communauté d'agglomération a interjeté appel auprès du juge des référés de la Cour administrative d'appel de Bordeaux.

Et, ce dernier a d'abord considéré, sur le fondement des dispositions prévues par l'article R.741-7 du code de justice administrative, que l'ordonnance attaquée était irrégulière, faute pour le tribunal administratif d'avoir produit, sur demande de la Cour, la minute du jugement revêtue des signatures des magistrats.

Statuant ensuite sur la demande de provision présentée par la Communauté d'agglomération, le juge des référés de la Cour administrative d'appel de Bordeaux s'est opposé, sur le fondement des dispositions prévues par l'article R.541-1 du code de justice administrative, à ce que la responsabilité des entrepreneurs soit retenue.

En effet, le juge a rappelé que la Communauté d'agglomération avait, sur proposition du maître d'œuvre, pris la décision de lever toutes les réserves lors de la réception des travaux d'étanchéité des carnaux. Or, « *la circonstance qu'ils donnaient satisfaction ne permettait pas à elle seule, si le maître d'ouvrage entendait poursuivre au contentieux le remboursement des frais engagés, de prononcer la réception sans réserves, qui n'est plus contestée* ».

Par ailleurs, le juge des référés de la Cour administrative d'appel a jugé que la demande de provision présentée par le pouvoir adjudicateur à l'encontre des entrepreneurs ne pouvait aboutir quand bien même « *ces marchés n'auraient pas encore fait l'objet de décomptes définitifs* ».

S'agissant désormais de la demande provisionnelle formée à l'encontre du groupement de maîtrise d'œuvre, la Communauté d'agglomération soutenait que celui-ci s'était rendu coupable *non seulement* d'erreurs lors de la conception et de la direction des travaux, mais de surcroît dans l'exercice de son devoir de conseil lors des opérations de réception.

Le juge des référés de la Cour administrative d'appel de Bordeaux a pour sa part retenu un partage de responsabilité entre le mandataire du groupement de maîtrise d'œuvre et le maître d'ouvrage. Il considère ainsi que « *ni l'architecte, ni le maître d'ouvrage d'une importante communauté d'agglomération ne pouvaient cependant sérieusement ignorer les conséquences* » de la décision de lever toutes les réserves « *sur la possibilité de réclamer aux entreprises, sur le fondement de leur responsabilité contractuelle telle qu'elle pouvait être reconnue à la suite des opérations d'expertise alors en cours, le remboursement des sommes qui leur avaient été versées dans le cadre des travaux de reprise des désordres. Par suite, la responsabilité est susceptible d'être partagée* ».

Et, s'étant rendu coupable d'une faute de conception et d'une faute lors des opérations de réception, le maître d'œuvre a fait perdre à la Communauté d'agglomération une chance sérieuse d'obtenir réparation.

Ayant fixé la part non sérieusement contestable de son obligation à hauteur de 30% des préjudices indemnisables, le juge des référés de la Cour administrative d'appel de Bordeaux décide de condamner le mandataire du groupement de maîtrise d'œuvre à verser une provision à la Communauté d'agglomération à hauteur de 2.768,24 euros.

[CAA Bordeaux, 23 août 2019, Communauté d'agglomération du Grand Angoulême, req. n° 19BX00002](#)

Droit de l'urbanisme et de l'aménagement

5 août 2019 - Permis de construire illégal : les tiers peuvent demander à la personne publique l'indemnisation de la perte de valeur vénale de leur bien si le projet de construction a été réalisé, même s'ils ne projetaient pas de vendre leur bien

Par un arrêt du 24 juillet 2019, le Conseil d'Etat est venu préciser les conséquences indemnitaires attachées à un permis illégal sur le fondement duquel ont été réalisés des travaux causant préjudice à des tiers.

L'office public d'aménagement et de construction (OPAC) du Loiret s'était vu délivrer un permis de construire par le préfet du Loiret, en 2006, pour la réalisation d'un programme de réhabilitation et de construction sur le territoire de la commune de Fleury-les-Aubrais. L'arrêté du préfet avait été annulé par la Cour administrative de Nantes et le maire de Fleury-les-Aubrais avait, par la suite, adopté un permis de régularisation, lui-même annulé par la juridiction administrative.

Les travaux ayant été réalisés, les propriétaires d'un appartement voisin ont saisi le Tribunal administratif d'Orléans d'une demande tendant à la condamnation solidaire de l'Etat et de la ville à leur verser une indemnité en réparation des préjudices subis résultant de la délivrance d'autorisations de construire illégales. Ils soutenaient notamment que les nuisances sonores engendrées par les mouvements des véhicules des résidents avaient conduit à une dévalorisation de leur bien. Leur recours a été rejeté par le Tribunal, puis par la Cour administrative d'appel de Nantes qui avait été saisie en appel, cette dernière s'étant, en partie, fondée sur la circonstance qu'en l'absence de projet de vente des requérants, ils ne rapportaient pas la preuve d'une perte de valeur vénale de leur bien.

Le Conseil d'Etat, saisi en cassation, juge que « *les tiers à un permis de construire illégal peuvent rechercher la responsabilité de la personne publique au nom de laquelle a été délivré le permis, si le projet de construction est réalisé. Ils ont droit, sous réserve du cas dans lequel le permis a été régularisé, à obtenir réparation de tous les préjudices qui trouvent directement leur cause dans les illégalités entachant la décision. A cet égard, la perte de valeur vénale des biens des demandeurs constitue un préjudice actuel susceptible d'être indemnisé, sans qu'ait d'incidence la circonstance qu'ils ne feraient pas état d'un projet de vente* ».

Ce faisant, le Conseil d'Etat étend aux tiers le droit à indemnité qu'il avait déjà reconnu aux bénéficiaires d'un permis entaché d'illégalité, dans l'hypothèse où l'autorité compétente manque à l'assortir de prescriptions spéciales rendues indispensables par l'exposition des terrains à un risque d'inondation (CE, 2 octobre 2002, *Min. de l'Équipement, des transports et du logement*, req. n° 232720).

[CE, 24 juillet 2019, M. et Mme B., req. n° 417915, aux tables du recueil](#)

16 août 2019 - Légalité du refus opposé à l'implantation d'un parc photovoltaïque en zone agricole

Aux termes d'un arrêt en date du 31 juillet 2019, le Conseil d'Etat a eu l'occasion de se prononcer sur la légalité du refus opposé par le Préfet à une demande de permis de construire portant sur la réalisation d'un parc photovoltaïque au sein d'une zone agricole.

Dans cette affaire la société Photosol avait déposé une demande de permis de construire portant sur la réalisation d'un parc photovoltaïque au sol, d'une superficie de plus de 25 hectares, au sein d'une zone agricole.

Considérant que le projet était incompatible avec une activité agricole, et que l'activité apicole envisagée n'était pas de nature à compenser la réduction des espaces agricoles résultant du projet, le Préfet d'Eure et Loir avait opposé un refus à la demande présentée par la société pétitionnaire.

Cette dernière a alors saisi le tribunal administratif d'Orléans d'un recours en annulation qui a cependant été rejeté. Le jugement ainsi rendu lui-même été annulé par la Cour administrative d'appel de Nantes qui a enjoint au Préfet de procéder à un nouvel examen de la demande de permis de construire dans un délai bien déterminé. Cet arrêt a été annulé par le Conseil d'Etat, lequel a renvoyé l'affaire à la Cour administrative d'appel de Nantes.

Cette fois ci la Cour administrative d'appel de Nantes a rejeté la requête de la société Photosol, laquelle a alors saisi le Conseil d'Etat d'un pourvoi dirigé contre cette nouvelle décision.

Si le Conseil d'Etat annule l'arrêt de la Cour administrative d'appel qui était entaché d'irrégularité dans la mesure où il ne mentionnait pas la note en délibéré qui avait été produite par la société Photosol, il confirme la légalité du refus opposé par le Préfet à la demande de permis de construire.

Après avoir rappelé les dispositions des articles L.123-1 et R.123-7 du code de l'urbanisme dans leurs rédactions alors en vigueur, lesquelles prévoient, en substance, que les constructions et installations nécessaires aux équipements collectifs ou à des services publics ne peuvent être autorisées en zone agricole que si elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages, le Conseil d'Etat revient sur l'objet même de ces dispositions, en précisant que :

« Les dispositions de l'avant-dernier alinéa de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme, éclairées par les travaux préparatoires de la loi du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche dont elles sont issues, ont pour objet de conditionner l'implantation de constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs dans des zones agricoles à la possibilité d'exercer des activités agricoles, pastorales ou forestières sur le terrain où elles doivent être implantées et à l'absence d'atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages. Pour vérifier si la première de ces exigences est satisfaite, il appartient à l'administration, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, d'apprécier si le projet permet l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière significative sur le terrain d'implantation du projet, au regard des activités qui sont effectivement exercées dans la zone concernée du plan local d'urbanisme ou, le cas échéant, auraient vocation à s'y développer, en tenant compte notamment de la superficie de la parcelle, de l'emprise du projet, de la nature des sols et des usages locaux ».

Ainsi que le souligne expressément le Conseil d'Etat, il appartient à l'administration de s'assurer que le projet permet l'exercice d'une activité agricole significative, en tenant compte notamment de la superficie de la parcelle, la nature des sols, ou encore de l'emprise du projet.

S'agissant spécifiquement du projet porté par Photosol, lequel comprenait 45.000 panneaux photovoltaïques, et présentait une emprise de 26,6 hectares, le Conseil d'Etat retient qu'il ne permet pas le maintien d'une activité

agricole significative sur le terrain d'assiette et considère comme légal le refus du Préfet.

Pour ce faire le Conseil d'Etat se fonde sur la réduction de la surface agricole effectivement consacrée à la culture céréalière opérée aux termes du projet, et ce alors que l'activité de substitution prévue, destinée à l'apiculture, ne peut être regardée comme correspondant aux activités ayant vocation à se développer dans la zone au sein de laquelle aurait dû s'implanter le projet.

[CE, 31 juillet 2019, Société Photosol, req. n°418739](#)

26 août 2019 - La seule circonstance qu'un terrain soit contigu à une parcelle bâtie ne suffit pas pour qualifier les lieux de partie urbanisée de la commune

La mairie de Loisin s'est opposée à une déclaration préalable qui avait été déposée en vue du détachement d'un lot à bâtir, motif pris de ce que le terrain d'assiette du projet se situait en dehors des espaces urbanisés de la commune.

Le tribunal administratif de Grenoble ayant rejeté la requête aux termes de laquelle il sollicitait l'annulation de l'arrêté d'opposition ainsi édicté, le pétitionnaire a interjeté appel du jugement lui étant défavorable devant la Cour administrative d'appel de Lyon.

Avant d'en venir à l'examen spécifique du terrain d'assiette objet de la déclaration préalable, la Cour administrative d'appel de Lyon rappelle les dispositions du code de l'urbanisme applicables aux constructions devant s'implanter sur un territoire non couvert par un plan local d'urbanisme ou une carte communale :

« L'article L. 111-1-2 du code de l'urbanisme alors en vigueur, dont les dispositions ont été reprises aux articles L. 111-3 et L. 111-4 de ce code, interdit en principe, en l'absence de PLU ou de carte communale opposable aux tiers ou de tout document d'urbanisme en tenant lieu, les constructions implantées » en dehors des parties actuellement urbanisées de la commune « , c'est-à-dire des parties du territoire communal qui comportent déjà un nombre et une densité significatifs de constructions. Il en résulte qu'en dehors du cas où elles relèvent des exceptions expressément et limitativement prévues par cet article L. 111-1-2, les constructions ne peuvent être autorisées dès lors que leur réalisation a pour effet d'étendre la partie actuellement urbanisée de la commune ».

Dans le cadre de l'affaire sur laquelle la Cour était amenée à se prononcer, le pétitionnaire se prévalait de ce que le terrain était desservi par les réseaux et la voie publique, qu'il se trouvait dans le prolongement immédiat du chef-lieu, et qu'il était situé à proximité de plusieurs parcelles bâties dont certaines étaient implantées du même côté que lui de la voie publique. Le pétitionnaire se prévalait plus spécifiquement de la contiguïté du terrain d'assiette du projet avec une parcelle bâtie.

La Cour, s'appuyant notamment sur les plans et documents photographiques produits à l'instance, souligne toutefois que la parcelle d'assiette du projet, qui n'était pas bâtie, relève d'un vaste espace agricole et qu'elle est située « au-delà des quelques parcelles bâties », et notamment de la parcelle qui lui était contiguë, « dont la présence ne suffit pas pour qualifier les lieux de partie urbanisée de la commune au sens des dispositions (...) du code de l'urbanisme ».

La Cour conclut donc à la parfaite légalité de l'arrêté de non-opposition et rejette la requête du pétitionnaire.

[CAA Bordeaux, 6 août 2019, M. B c/ Commune de Loisin, req. n° 18LY02230](#)

28 août 2019 - Appréciation de la recevabilité d'un recours contre une autorisation d'urbanisme au vu du constat d'huissier attestant de l'affichage de l'autorisation sur le terrain

Par arrêté en date du 21 mars 2018, le maire de la commune des Trois-Ilets a délivré à la société SCCV Pointe d'Alet un permis de construire portant sur la construction d'un ensemble immobilier composé de trois bâtiments devant accueillir 37 logements. La société STCO, propriétaire d'une parcelle voisine du terrain d'assiette du projet, a demandé au tribunal administratif de la Martinique l'annulation dudit permis de construire.

Ayant vu sa requête rejetée, la société STCO fait non seulement appel du jugement mais sollicite de surcroît de surseoir à statuer sur sa requête d'appel dans l'attente de l'issue de la procédure de faux ouverte devant le tribunal de grande instance de Fort-de-France, de surseoir à l'exécution du jugement, de surseoir à l'exécution du permis de construire querellé, et la désignation d'un expert en vue de l'évaluation de la valeur locative de sa parcelle.

La Cour administrative d'appel de Bordeaux commence par rappeler qu'en première instance, la requête de la demanderesse a été jugée irrecevable. En effet, pour ce faire, le Tribunal administratif de la Martinique s'était appuyé sur le procès-verbal de constat d'huissier produit par la société pétitionnaire, lequel attestait de l'effectivité de l'affichage du permis de construire sur le terrain d'assiette de la construction les 17 mai, 18 juin et 18 juillet 2018 et de sa visibilité depuis la voie publique. Cet affichage comportait d'ailleurs la mention des voies et délais de recours, les informations relatives à la nature et à la hauteur de la construction projetée, au bénéficiaire, à la superficie et au numéro de permis de construire. Or, les éléments fournis par la société STCO n'étant pas de nature à infirmer les constatations faites par l'huissier de justice, les juges de première instance ont logiquement considéré que le délai de recours avait commencé à courir le 17 mai 2018 et qu'il était expiré le 19 juillet 2018, date à laquelle la société demanderesse avait introduit sa requête.

Cependant, sur le fondement des dispositions prévues par l'article R.633-1 du code de justice administrative, la société STCO prétendait que le procès-verbal de constat d'huissier produit par la société pétitionnaire était un faux, premièrement en ce qu'il ne mentionnerait ni l'identité de l'huissier qui a instrumenté, secondement en ce qu'il comporterait des incohérences de dates. Mais, en l'absence de tout caractère sérieux, la Cour administrative d'appel rejette ce moyen.

Au demeurant, les juges d'appel constatent qu'au-delà de l'allégation de faux du procès-verbal de constat d'huissier, la société STCO ne conteste l'irrecevabilité de sa requête par aucun autre moyen. Or, le caractère régulier de l'affichage du permis de construire sur le terrain n'étant pas contestable, la requête introduite par la société STCO au-delà du délai de deux mois était manifestement tardive.

Dans ces conditions, les conclusions tendant au sursis à exécution et à la désignation d'un expert sont sans objet pour les premières et irrecevables pour les secondes, en ce qu'elles sont nouvelles en appel.

Au final, la Cour administrative d'appel de Bordeaux rejette le recours de la société STCO sur le fondement des

dispositions de l'article R.222-1 du code de justice administrative.

[CAA Bordeaux, 21 août 2019, Société STCO, req. n° 19BX02031](#)

Droit des services publics locaux

2 août 2019 - Tarification des redevances pour service rendu : le Conseil d'Etat rappelle l'interdiction de principe de leur fixation de manière rétroactive

Par délibérations des 19 janvier 2012, 21 février 2013, 16 janvier 2014 et 2 avril 2015, la communauté d'agglomération du Pays Rochefortais avait modifié les tarifs de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères à compter, respectivement, du 1^{er} janvier de chacun de ces exercices.

Des titres exécutoires émis à l'encontre d'une société pour le recouvrement de cette redevance avaient été contestés devant la juridiction de proximité en excipant de l'illégalité des délibérations précitées. Dans le cadre d'un renvoi préjudiciel, le juge administratif a été interrogé sur la légalité des tarifs dont la collectivité avait fait application.

Saisi en cassation, le Conseil d'Etat rappelle, dans un arrêt du 11 juillet 2019, publié au recueil Lebon, qu'en leur qualité d'actes réglementaires, les délibérations qui fixent les tarifs des redevances pour service rendu « ne peuvent, en principe, légalement disposer que pour l'avenir ».

Il s'ensuit qu'« en l'absence de disposition législative l'y autorisant, et réserve faite des cas dans lesquels l'intervention rétroactive d'une délibération est nécessaire à titre de régularisation pour remédier à une illégalité et mettre à la charge des usagers une obligation de payer en contrepartie du service dont ils ont bénéficié, une délibération qui majore le tarif d'une redevance pour service rendu ne peut légalement prévoir son application avant la date de son entrée en vigueur ».

Il en résulte que les délibérations adoptées pour majorer le tarif d'une redevance sont illégales en tant qu'elles prévoient une date d'entrée en vigueur rétroactive, sauf à ce qu'elles interviennent à titre de régularisation (voir CE Sect., 28 avril 2014, req. n° 357090).

Le Conseil d'Etat semble, en revanche, avoir considéré d'office que ces délibérations devaient être regardées, pour la période entre le 1^{er} janvier de chaque année et « la date de leur entrée en vigueur », comme ayant réitéré le tarif de la redevance applicable l'année précédente.

Il ressort de cette dernière précision qu'une délibération qui aurait pour objet non de majorer, mais de réitérer (et peut-être de minorer), le tarif appliqué l'année précédente aux redevances concernées pourrait être légale.

[Décision du 11 juillet 2019](#)

Droit de la fonction publique

23 août 2019 - Publication au Journal officiel du 7 août 2019 de la réforme de la fonction publique

Faisant suite à la validation du projet de loi le 1^{er} août 2019 par le Conseil constitutionnel, la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 *de transformation de la fonction publique* a été publiée au JORF le 7 août dernier.

Cette loi comprend les six titres suivants :

- Titre Ier : Promouvoir un dialogue social plus stratégique et efficace dans le respect des garanties des agents publics
- Titre II : Transformer et simplifier la gestion des ressources humaines
- Titre III : Simplifier le cadre de gestion des agents publics
- Titre IV : Favoriser la mobilité et accompagner les transitions professionnelles des agents publics
- Titre V : Renforcer l'égalité professionnelle
- Titre VI : Dispositions relatives à l'entrée en vigueur

Si cette loi comprenant 95 articles ne peut être étudiée dans son ensemble, nous retenons pour l'essentiel certaines mesures :

1. Création d'une instance unique *via* la fusion des comités techniques et des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail. Il s'agit du comité social d'administration pour la fonction publique d'Etat, des comités sociaux territoriaux pour la fonction publique territoriale, des établissements (pour la fonction publique hospitalière).
2. Les compétences des commissions administratives paritaires sont limitées à certaines situations exceptionnelles (procédures disciplinaires, recours contentieux, ...). Ainsi, les commissions administratives paritaires ne seront plus consultées pour les actes relatifs à la mobilité des agents publics.
3. Favoriser le recours aux agents contractuels pour les emplois de direction de l'Etat et de ses établissements publics, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics et des établissements hospitaliers.
4. Création d'un contrat à durée déterminée pour la réalisation d'un projet ou d'une opération donnée.
5. Autorisation du recrutement par voie de contrat pour des emplois permanents.
6. Création d'une prime de précarité pour les contrats d'une durée inférieure à douze mois.
7. Instauration d'un mécanisme de rupture conventionnelle du contrat de travail.
8. Mesures pour favoriser la rémunération en fonction de la valeur professionnelle de l'agent.
9. Mesures d'accompagnement pour favoriser la mobilité au sein des fonctions publiques ou vers le secteur privé.
10. Mesures pour favoriser l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes par la mise en œuvre d'un

plan d'action pluriannuel d'une durée maximale de trois ans renouvelables femmes.

Enfin, il faut préciser que si certaines dispositions sont entrées en vigueur au lendemain de la publication, soit le 8 août 2019 (ainsi en est-il par exemple de la suppression du jour de carence pour les congés maladie des femmes enceintes), d'autres dispositions entreront en vigueur au 1^{er} janvier 2020.

[Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique](#)