

CONSEIL D'ÉTAT

Jurisprudences

**Jurisprudence
du Conseil d'État
2018-2019**

Jurisprudences

Fondateur

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

Responsable de la publication

Martine de Boisdeffre, présidente de la section du rapport et des études.

Comité de rédaction

Président du comité de rédaction : Jean-Denis Combrexelle, président de la section du contentieux

Conception, réalisation : Cyrille Beaufils, Céline Guibé et Clément Malverti, maîtres des requêtes, responsables du Centre de recherches et de diffusion juridiques (CRDJ) du Conseil d'État ; Katia de Schotten, premier conseiller de tribunal administratif et de cour administrative d'appel, chargée de mission au CRDJ ; Pierre-Yves Martinie, responsable du service de diffusion de la jurisprudence au CRDJ et Séverine Bréard ; Corinne Mathey, secrétaire de la section du rapport et des études.

Ont contribué à l'analyse des jurisprudences les promotions 2015-2016 des auditeurs du Conseil d'État : Charles-Emmanuel Airy, Louise Cadin, Aurélien Caron, Thibaut Félix, Fabio Gennari, Thomas Janicot, Cécile Renault, Yaël Treille, Cécile Vaullerin et Réda Wadjinny-Green.

Secrétaire de rédaction

Corinne Mathey, secrétaire de 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)

- Le droit souple – étude annuelle 2013, n° 64.
- Le numérique et les droits fondamentaux – étude annuelle 2014, n° 65.
- L'action économique des personnes publiques – étude annuelle 2015, n° 66.
- Simplification et qualité du droit – étude annuelle 2016, n° 67.
- Puissance publique et plateformes numériques : accompagner l'«ubérisation» – étude annuelle 2017, n° 68.
- La citoyenneté - Être (un) citoyen aujourd'hui – étude annuelle 2018, n° 69.
- Le sport : quelle politique publique ? – étude annuelle 2019, n° 70.
- Conduire et partager l'évaluation des politiques publiques – étude annuelle 2020, n° 71

Collection « Les études du Conseil d'État »

- Le rescrit : sécuriser les initiatives et les projets, 2014.
- L'application du nouveau principe « silence de l'administration vaut acceptation », 2014.
- Les commissaires du Gouvernement dans les entreprises, 2015.
- Directives européennes : anticiper pour mieux transposer, 2015.
- Le droit d'alerte : signaler, traiter, protéger, 2016.
- Les règles applicables aux professionnels de santé en matière d'information et de publicité, 2018.
- La prise en compte du risque dans la décision publique, 2018.
- Révision de la loi bioéthique : quelles options pour demain ?, 2018.
- Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ?, 2019.

Collection « Droits et Débats »

- L'accord : mode de régulation du social, n° 20, 2016.
- Entretiens sur l'Europe - Tome 1, n° 21, 2017.
- Droit comparé et territorialité du droit - Tome 1, n° 22, 2017.
- Droit comparé et territorialité du droit - Tome 2, n° 23, 2017.
- Les entreprises publiques, n° 24, 2017.
- Le droit social et la norme internationale, n° 25, 2018.
- Entretiens sur l'Europe - Tome 2, n° 26, 2018.
- L'ordre public - Regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation, n° 27, 2018.
- Les grands investissements publics, n° 28, 2019.
- Santé et protection des données, n° 29, 2019.
- La fiscalité internationale à réinventer ?, n° 30.
- La régulation économique de la santé, n° 31, 2020.

Collection « Histoire et mémoire »

- Conférences «Vincent Wright» - Volume 2, n° 4, 2015.
- Le Conseil d'État et la Grande Guerre, n° 5, 2017.
- Conférences «Vincent Wright» - Volume 3, n° 6, 2019.

Collection « Jurisprudences »

- Jurisprudence du Conseil d'État 2012-2013, 2014.
- Jurisprudence du Conseil d'État 2014-2015, 2016.
- Jurisprudence du Conseil d'État 2016-2017, 2018.



Sommaire

■ Accès aux documents administratifs.....	17
■ Actes législatifs et administratifs	20
■ Aide sociale.....	31
■ Asile.....	33
■ Collectivités territoriales	35
■ Comptabilité publique et budget	36
■ Contributions et taxes	38
■ Cultes.....	52
■ Détenus	54
■ Domaine	56
■ Droits civils et individuels.....	58
■ Enseignement et recherche	65
■ Etrangers	66
■ Fonctionnaires et agents publics	68
■ Juridictions administratives et judiciaires	75
■ Marchés et contrats	77
■ Nature et environnement.....	82
■ Procédure	83
■ Professions, charges et offices.....	99
■ Radio et télévision	100
■ Responsabilité de la puissance publique	102
■ Santé publique.....	110
■ Travaux publics	113
■ Union européenne	115
■ Urbanisme	120





Avant-propos

Martine de Boisdeffre,
*présidente de la section du rapport et des études
du Conseil d'État*

Ce quatrième tome de la collection «Jurisprudences» met en lumière, pour les années 2018 et 2019, une sélection de soixante-et-une décisions rendues par la section du contentieux du Conseil d'État, sélectionnées par son Centre de recherche et de diffusion juridiques avec le concours de rapporteurs de la section du contentieux.

Fidèle à sa tradition, cet ouvrage livre les décisions les plus représentatives de l'action du juge administratif dans toute la gamme de son office, qu'il statue en formation collégiale ou en qualité de juge des référés. Leur présentation, sous forme de résumés, privilégie une approche claire et pédagogique des principales questions juridiques examinées, au service de l'intelligibilité et de l'accessibilité du droit.

Ces décisions illustrent cette fois encore le vaste domaine de compétences qui s'offre à la justice administrative, et qui ne cesse de se développer et de se diversifier. Les vingt-cinq rubriques qui regroupent les analyses en autant de pans du droit administratif en témoignent : aide sociale, asile, droits civils et individuels, marchés et contrats, santé publique, Union européenne...

Je forme le voeu que cet ouvrage, dans le droit fil des précédents, s'inscrive pleinement au service des étudiants, des praticiens du droit et de tous ceux qui souhaiteraient appréhender en ces quelques pages le rôle du juge administratif et la portée de ses décisions. La justice administrative s'inscrit au cœur même de la relation entre les citoyens et les pouvoirs publics. Tel est particulièrement le cas en notre actualité récente, porteuse de bouleversements et de profondes évolutions au sein de nos sociétés : que ces analyses de jurisprudence en soient, aussi, le témoignage.



Jean-Denis Combrexelle,
*président de la section du contentieux
du Conseil d'État*

1- La période écoulée 2018-2019 a été riche de changements pour la section du contentieux. D'autres viendront en 2020 avec le rôle nouveau qu'a assumé le juge administratif et notamment le Conseil d'État durant la crise sanitaire. Mais il est trop tôt pour commenter cette crise qui est encore en cours au moment où ces lignes sont écrites

En dépit de ce contexte inédit dans l'histoire de la juridiction administrative, il convient de maintenir les traditions.

Au nombre de celles-ci figure ce qu'il est convenu d'appeler, avec ce mélange d'affection et de respect qu'inspire l'ancien président de la section qui lui donna son nom, "Le petit Combarnous", c'est à dire ce recueil des jurisprudences marquantes des deux dernières années.

Conformément à l'usage, cet ouvrage est élaboré par de jeunes membres du contentieux, ceci sous l'égide de la section du rapport et des études et avec l'appui très actif du CRDJ.

Avant d'aborder les grandes lignes jurisprudentielles qui traversent la période commentée, il faut souligner l'importance qui s'attache à la généralisation, à compter du 1^{er} janvier 2019, de la rédaction en style direct pour l'ensemble de la juridiction administrative. Ce n'est pas une question de pure forme. La rédaction a une incidence sur la façon dont le juge appréhende un dossier. Lorsque l'on aura le recul nécessaire, on s'apercevra que certaines évolutions jurisprudentielles récentes ont pu être suggérées, suscitées ou permises par un changement de rédaction qui suppose que le juge s'implique davantage sur les conséquences de la décision qu'il prend.

Par ailleurs, dans les relations avec le justiciable, la réforme, qui ne se borne pas à la seule suppression du terme « considérant », doit contribuer à une meilleure compréhension des décisions contentieuses. Aussi tout au long de l'année 2019 et notamment dans ses arrêts les plus importants le Conseil d'État s'est attaché à des rédactions explicites envisageant les différents cas possibles permettant de préciser la portée exacte de la décision rendue. A titre d'exemples, la décision de la section du contentieux du 6 décembre 2019 (Mme A., n° 418741, Rec.) et les deux décisions rendues le 24 décembre 2019 par l'assemblée du contentieux (OFPRA n° 427017 et Sté hôtelière Paris Eiffel Suffren, n° 425983, Rec.), sur des sujets aussi différents



que la responsabilité du comptable public, la responsabilité de l'État du fait des lois inconstitutionnelles ou le champ de l'apatridie, restent volontairement concises dans la description des faits mais prennent, en revanche, soin de répertorier de la façon la plus claire et pédagogique possible les différents cas et solutions qu'implique la jurisprudence nouvelle.

2- En quelques années, l'action de l'administration s'est profondément modifiée tant dans ses champs d'intervention que dans ses modes d'action. Un des principes fondateurs du service public, le principe d'adaptation, doit aussi s'appliquer au juge administratif dont la légitimité repose, en partie, sur sa capacité à appréhender, dans le cadre de sa mission, ces évolutions du champ de l'action publique et des modalités de mise en œuvre des politiques publiques.

Certes les « Grands Arrêts » et les principes jurisprudentiels qu'ils contiennent demeurent mais il faut les adapter à des domaines nouveaux, comme par exemple, le droit de l'internet et des réseaux ou la bioéthique.

De même le temps de la belle et grande circulaire, au sens de la jurisprudence Notre dame du Kreisker, est presque révolu compte tenu de l'émergence du droit souple, des lignes directrices, des questions/réponses, des sites ministériels.... Comme M.Jourdain, les administrations n'ont pas toujours conscience qu'elles construisent du droit par ces modes d'intervention qui pour être informels ont néanmoins des effets notables sur la situation des « gens ».

C'est au juge de définir non seulement son contrôle contentieux mais surtout les règles de fond applicables conciliant les exigences de l'action publique avec les droits et libertés des usagers de l'administration.

Le processus est itératif, en construisant de nouvelles règles, le juge enrichit ses jurisprudences traditionnelles et anciennes.

3-Durant les années 2018-2019, une interrogation est née. En accordant beaucoup de place à la sécurité juridique, le juge administratif par sa jurisprudence ne réduisait-il pas de façon contestable l'accès au prétoire ?

Certes garantir la sécurité juridique ce n'est pas protéger l'administration c'est d'abord répondre à un besoin croissant de la société civile et des acteurs économiques et sociaux souvent déstabilisés par les modifications incessantes des actes de l'administration.

Pour autant la question était légitime et le Conseil d'État devait l'entendre.

Il appartenait au juge de veiller aux équilibres en conciliant les exigences de sécurité juridique et d'accès au prétoire.

Ainsi une jurisprudence est intervenue pour créer un régime complet de responsabilité du fait des lois inconstitutionnelles ou inconventionnelles. Par ailleurs certaines jurisprudences, comme par exemple, la décision Czabaj, ont été encadrées et précisées dans leur portée.



Dans cette même ligne, d'autres jurisprudences ont fait en sorte que les exigences gestionnaires, qui sont des exigences légitimes dans la mesure où elles tendent au respect du délai raisonnable, ne deviennent pas des pièges contentieux pour le justiciable.

4-Reste un point qui fait l'objet de multiples interrogations dans les délibérés du Palais Royal : la place respective du recours pour excès de pouvoir et du recours de plein contentieux.

Le recours pour excès de pouvoir a de beaux jours devant lui, dès lors qu'il montre sa plasticité et sa capacité d'adaptation. L'injonction et la régularisation ont été des puissants facteurs d'évolution de cette voie de recours.

Il ne faut pas, en revanche, surinterpréter le passage de certaines matières, par exemple l'aide sociale, au plein contentieux. Ces évolutions sont pesées en fonction des particularités de chaque matière et il n'est nullement question d'une généralisation du plein contentieux avec l'émergence d'un juge administrateur qui substituerait ses décisions à celles de l'administration.

Enfin les années 2018-2019 contiennent les linéaments d'évolutions profondes faisant du juge administratif, dans toutes ses composantes, un juge toujours plus accessible, efficace, exigeant et innovant.



Index des principales abréviations

Ass.	Assemblée du contentieux
CAA	Cour administrative d'appel
CC	Conseil constitutionnel
CCass	Cour de cassation
CJA	Code de justice administrative
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CNDA	Cour nationale du droit d'asile
Convention EDH	Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales
Cour EDH	Cour européenne des droits de l'homme
CPP	Code de procédure pénale
JRCE	Juge des référés du Conseil d'État
LPF	Livre des procédures fiscales
Plén. fisc.	Plénière fiscale
QPC	Question prioritaire de constitutionnalité
Rec.	publié au recueil Lebon
Sect.	Section du contentieux
T.	publié aux tables du recueil Lebon
TA	Tribunal administratif
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne



Index des décisions analysées (par ordre alphabétique)

A

Association des Américains accidentels, CE, Ass., 19 juillet 2019, n° 424216 et 424217, Rec.	<u>30</u>
Association du musée des lettres et manuscrits et autres, CE, Ass., 13 avril 2018, n° 410939, Rec.	<u>19</u>
Association La Cimade et autres, CE, 31 juillet 2019, n° 428530, 428564, Rec.	<u>35</u>
Association Les amis de la Terre France, CE, 17 juin 2019, n° 421871, Rec.	<u>28</u>
Association pour le musée des îles Saint-Pierre et Miquelon, CE, Sect., 1 ^{er} juillet 2019, n° 412243, Rec.	<u>82</u>
Association Saint-Hubert, CE, Sect., 5 octobre 2018, n° 407715, Rec.	<u>84</u>

C

Caisse régionale du crédit agricole mutuel de Pyrénées Gascogne, CE, Plén. fisc., 9 mai 2018, n° 388209, Rec.	<u>49</u>
Centre hospitalier de Vichy, CE, 27 juin 2019, n° 413097, Rec.	<u>96</u>
Commune de Cogolin, CE, Sect., 26 juin 2019, n° 401384, Rec.	<u>122</u>
Commune de Valbonne, CE, 7 mars 2019, n° 417629	<u>54</u>
Consorts Rollet, CE, Sect., 27 mars 2019, n° 426472, Rec.	<u>95</u>

D

Département de l'Oise, CE Sect., 17 mai 2019, n° 419903, Rec.	<u>33</u>
Département d'Indre-et-Loire, CE, 24 juin 2019, n° 409659, Rec.	<u>67</u>

E

EARL Plaine de Vaucouleurs, CE, 11 juillet 2019, n° 422577, Rec.	<u>32</u>
EARL Valette, CE, 24 juin 2019, n° 407059, Rec.	<u>110</u>
Etablissement public du domaine national de Chambord, CE, Ass., 13 avril 2018, n° 397047, Rec.	<u>58</u>

F

Fédération des finances et des affaires économiques de la CFDT, CE, Ass., 18 mai 2018, n° 414583, Rec.	<u>22</u>
---	-----------

L

La Quadrature du Net Caliopen, CE, 16 octobre 2019, n° 433069, Rec.	<u>26</u>
Ligue des droits de l'homme, CE, Sect., 3 décembre 2018, n° 409667, Rec.	<u>37</u>
Ligue nationale pour la liberté des vaccinations, CE, 6 mai 2019, n° 419242, Rec.	<u>63</u>



M

M. A., CE, Sect., 6 décembre 2019, n° 416762, Rec.....	<u>97</u>
M. B., CE, Sect., 3 décembre 2018, n° 412010, Rec.....	<u>56</u>
M. C., CE, Sect., 17 mai 2019, n° 415040, Rec.....	<u>33</u>
M. et Mme C, CE, 17 avril 2019, n° 420468, Rec.	<u>113</u>
M. et Mme L. et autres, CE, Plén. fiscale, 13 juin 2018, n ^{os} 395495, 399121, 399122 et 399124, Rec.	<u>40</u>
M. G, CE, Ass., 14 décembre 2018, n° 419443, Rec.....	<u>102</u>
M. I., CE, 1 ^{er} février 2019, n° 421694, Rec.....	<u>72</u>
Ministre de l'action et des comptes publics, CE, Sect., 6 décembre 2019, n° 425542 ...	<u>38</u>
Ministre de l'action et des comptes publics c/ M. S., CE, Sect., 1 ^{er} juillet 2019, n° 413995, Rec.	<u>70</u>
Ministre de l'action et des comptes publics c/ Société Deutsche Bahn AG, CE, Plén., 13 juin 2018, n° 415769, Rec.....	<u>42</u>
Ministre de l'économie et des finances c/ M. A., CE, 18 mars 2019, n° 403465, Rec.....	<u>20</u>
Ministre de l'intérieur c/ Communauté de communes de la vallée de l'Ubaye, CE, Sect., 29 juin 2018, n° 402251, Rec.....	<u>79</u>
M. L., CE, Ass. 24 décembre 2019, n° 428162, Rec.....	<u>104</u>
M. L. et autres, CE, Ass., 18 mai 2018, n ^{os} 400675 et autres.....	<u>101</u>
Mme B., CE, 24 juillet 2019, n° 408624, Rec.	<u>107</u>
Mme B., CE, Sect., 6 décembre 2019, n° 418741	<u>38</u>
Mme B., CE, Sect., 23 mars 2018, n° 402237, Rec.....	<u>112</u>
Mme B. et SGEN-CFDT, CE, 28 juin 2019, n° 415863, Rec.	<u>75</u>
Mme C., CE, Sect., 16 octobre 2019, n° 420230, Rec.....	<u>60</u>
Mme D., CE, Sect., 14 juin 2019, n° s 420987, Rec.	<u>99</u>
Mme F. et M. M., CE, Sect., 3 juin 2019, n° 414098, Rec.	<u>109</u>
Mme L.P., CE, Ass., 5 juillet 2019, n° 426389, Rec.....	<u>25</u>
Mme T., CE, Sect., 16 février 2018, n° 395371, Rec.	<u>85</u>
Mme V., CE Sect., 17 mai 2019, n° 423001, Rec.	<u>33</u>
Mme X, CE, 6 décembre 2019, n° 395335, Rec.	<u>65</u>
M. S. et autres, CE, Sect., 5 octobre 2018, n° 418233, Rec.	<u>91</u>
M. V. et Mme C., CE, Sect., 14 juin 2019, n° s 411263,411302, Rec.	<u>99</u>
M. W. et M. T, CE, Ass., 31 juillet 2019, n° 411984, Rec.....	<u>61</u>
M. X., CE, 6 décembre 2019, n° 401258, Rec.	<u>65</u>
M. Z., CE Sect., 17 mai 2019, n° 422873, Rec.	<u>33</u>

O

Office français de protection des réfugiés et apatrides, CE, Ass., 24 décembre 2019, n° 427017.....	<u>68</u>
---	-----------

S

SA Finamur, CE, Sect., 5 octobre 2018, n° 412560, Rec.	<u>89</u>
SARL Super Coiffeur, CE, Assemblée, 12 octobre 2018, n° 408567, Rec.....	<u>23</u>
SAS Carrefour Hypermarchés et autres, CE, 12 avril 2019, n ^{os} 376193, 380199, 380205, 380206, 380208 et 380209, Rec.	<u>119</u>
Société Berthelot opticiens, CE, Plén. fisc., 13 juin 2018, n° 401942, Rec.....	<u>45</u>
Société Biomnis, CE, 1 ^{er} juillet 2019, n° 421460, Rec.....	<u>53</u>

Société Cérès, CE, Plén. fisc., 9 mai 2018, n° 387071, Rec.	<u>43</u>
Société Croë Suisse, CE, Plén. fisc., 21 décembre 2018, n° 402006, Rec.	<u>47</u>
Société Eden, CE, Sect., 21 décembre 2018, n° 409678, Rec.	<u>93</u>
Société Engie et Association nationale des opérateurs détaillants en énergie (ANODE), CE, Ass., 18 mai 2018, n ^{os} 413688 et 414656, Rec.	<u>117</u>
Société hôtelière Paris Eiffel Suffren, CE Ass., 24 décembre 2019, n° 425983, Rec.	<u>104</u>
Société Paris Clichy, CE Ass., 24 décembre 2019, n° 425981, Inédit.....	<u>104</u>
Société Patrice Parmentier automobiles, CE, Sect., 23 mars 2018, n° 406802, Rec.....	<u>88</u>
Société Vinci construction maritime et fluvial, CE, 14 juin 2019, n° 411444, Rec.....	<u>80</u>
Syndicat CFDT Affaires étrangères et autres, CE, 27 mars 2019, n ^{os} 424394 424656 424695, Rec.	<u>73</u>
Syndicat des copropriétaires du Monte-Carlo Hill, CE, Sect., 6 décembre 2019, n° 417167	<u>115</u>
Syndicat Force ouvrière magistrats et autres, CE, Sect., 23 mars 2018, n ^{os} 406066 et autres	<u>77</u>





Accès aux documents administratifs

Archives publiques

Association du musée des lettres et manuscrits et autres (n° 410939)

L'Assemblée du contentieux juge que des manuscrits de télégrammes rédigés par le général de Gaulle entre décembre 1940 et décembre 1942 sont des documents qui procèdent de l'activité de l'État et constituent, des lors, des archives publiques.

CE, Ass., 13 avril 2018, Association du musée des lettres et manuscrits et autres, n° 410939, Rec.

L'Assemblée du contentieux du Conseil d'État devait se prononcer sur la qualification d'« archives publiques » d'un ensemble de 313 messages rédigés par le général de Gaulle entre le 11 décembre 1940 et le 11 décembre 1942, puis télégraphiés à divers responsables civils et militaires de la France Libre puis de la France Combattante, ainsi qu'à des chefs d'État ou de gouvernement étrangers.

Ce litige est né après que le ministre de la culture, ayant obtenu la mise sous séquestre de ces manuscrits – jusqu'alors détenus par une société privée - à la Bibliothèque nationale de France afin d'éviter leur vente, a formé une action en revendication de ces documents auprès du juge judiciaire. C'est dans ce cadre que la cour d'appel de Paris a posé une question préjudicielle au juge administratif sur la détermination du caractère public de ces archives.

Le Conseil d'État a d'abord jugé que constitue, par nature, une archive publique, tout document procédant de l'activité de l'État. La décision confère à l'article 3 de la loi n° 79-18 du 3 janvier 1979, codifié à l'article [L. 211-4](#) du code du patrimoine, une portée recognitive qui permet d'appliquer cette définition quand bien même cette loi n'était pas applicable *rationae temporis* aux manuscrits en question, faute de dispositions prévoyant son application rétroactive. Il a en outre précisé que ni le caractère de brouillon de ces documents, ni le fait que leur auteur aurait entendu en faire des documents privés n'a d'incidence sur leur qualification.

L'Assemblée du contentieux était ensuite invitée à se prononcer sur la question de savoir quelle autorité devait être regardée comme incarnant l'État durant cette période. Se fondant sur les termes de l'[ordonnance du 9 août 1944](#) relative au

rétablissement de la légalité républicaine sur le territoire continental, la décision juge qu'à partir du 16 juin 1940, l'État était incarné par la France libre et la France combattante et, par la suite, par le Comité français de la libération nationale et le Gouvernement provisoire de la République française. Si la date du 16 juin 1940, à laquelle le maréchal Pétain est nommé président du Conseil et chargé de former un Gouvernement, est retenue tant par l'ordonnance de 1944 que par la décision commentée, c'est parce qu'à compter de cette date l'État ne pouvait plus se trouver incarné par un Gouvernement qui avait choisi d'abandonner sa souveraineté au profit de l'Allemagne nazie. L'Assemblée du contentieux a donc qualifié les documents en cause d'archives publiques.

La décision a pris soin de préciser que les faits et agissements de l'autorité de fait se disant « gouvernement de l'État français », c'est-à-dire du régime de Vichy, engagent la responsabilité de la puissance publique. L'Assemblée du contentieux a ainsi entendu souligner qu'elle ne revenait pas sur la décision *Papon* (CE, Ass., 12 avril 2002, [n° 238689](#), Rec.) et l'avis contentieux *Mme Hoffmann-Glémane* (CE, Ass., avis, 16 février 2009, [n° 315499](#)), qui ont jugé que la responsabilité de l'État devait être engagée pour les fautes du régime de Vichy.

Documents administratifs communicables

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

([n° 403465](#))

Le Conseil d'État a jugé qu'un protocole transactionnel prévoyant le renoncement à des actions contentieuses engagées à l'encontre de l'État ne constituait pas un document judiciaire ou juridictionnel mais un document administratif, communicable après que l'instance en cause a pris fin dans les conditions prévues par le code des relations entre le public et l'administration.

CE, 18 mars 2019, Ministre de l'économie et des finances c/ M. A., n° 403465, Rec.

Le Conseil d'État devait se prononcer sur la légalité de la décision par laquelle le ministre de l'économie et des finances avait refusé de communiquer au requérant l'accord conclu le 9 avril 2015 entre l'État et les sociétés concessionnaires d'autoroutes. L'État y avait souscrit notamment des engagements au bénéfice des sociétés concessionnaires en contrepartie de leur renoncement à toute action contentieuse.

Le ministre soutenait que cet accord se rattachait à la catégorie des documents dits judiciaires ou juridictionnels, exclue du champ d'application de la [loi n° 78-753](#) du 17 juillet 1978, désormais codifiée aux articles [L. 300-1](#) et suivants du code des relations entre le public et l'administration (CRPA). Le Conseil d'État exclut en effet, sur ce fondement, l'ensemble des documents détenus par les juridictions et qui se

rattachent à la fonction de juger dont elles sont investies (CE, Sect., 7 mai 2010, *M. A*, n° 303168, Rec.), ainsi que ceux élaborés par une autorité administrative dès lors qu'ils sont indissociables d'une procédure juridictionnelle (CE, 2 octobre 1994, *M. X.*, n° 123584, T.). Le ministre soutenait que le protocole litigieux se rattachait à cette dernière sous-catégorie.

Conformément à une jurisprudence constante (CE, Ass., 6 décembre 2002, *Syndicat intercommunal des établissements du second cycle du second degré du district de l'Hay-les-Roses*, n° 249153, Rec.), le Conseil d'État a d'abord relevé qu'un protocole transactionnel conclu par l'administration afin de prévenir ou d'éteindre un litige relevant de la compétence de la juridiction administrative constituait un contrat administratif. Il en a déduit, faisant application d'une jurisprudence constante selon laquelle un contrat administratif constitue en principe un document administratif au sens du droit d'accès (CE, 30 mars 2016, *Centre hospitalier de Perpignan*, n° 375529, Rec.), qu'un tel document présentait le caractère d'un document administratif communicable dans les conditions définies par les dispositions des [articles L. 300-1 à L. 311-2](#) et du f) du 2° de l'[article L. 311-5](#) du CRPA. Le Conseil d'État a précisé pour la première fois que, lorsqu'un tel contrat vise à éteindre un litige porté devant la juridiction administrative, sa communication, de nature à porter atteinte au déroulement de la procédure juridictionnelle engagée, ne pouvait intervenir, sous réserve du respect des autres secrets protégés par la loi, tel notamment le secret en matière commerciale et industrielle, qu'après que l'instance en cause a pris fin.

En l'espèce, le Conseil d'État a jugé que l'accord conclu le 9 avril 2015, lequel prévoyait notamment le renoncement des sociétés concessionnaires d'autoroutes à leurs actions contentieuses engagées entre février 2015 et la date de conclusion de cet accord, devait être regardé comme un protocole transactionnel. Il en a déduit que le tribunal administratif n'avait pas commis d'erreur de droit en jugeant que le refus de communication de document, opposé au requérant après qu'il a été donné acte aux sociétés contractantes du désistement des actions qu'elles avaient engagées devant les juridictions administratives, méconnaissait les dispositions du CRPA.



Actes législatifs et administratifs

Contentieux de l'abrogation et de l'exception d'illégalité des actes réglementaires

Fédération des finances et des affaires économiques de la CFDT ([n° 414583](#))

L'Assemblée du contentieux a jugé que lorsqu'un acte réglementaire est contesté, en dehors du délai de recours contentieux, par la voie de l'exception d'illégalité ou à l'occasion de la contestation d'une décision refusant de l'abroger, ne peuvent être utilement invoqués à son encontre que les moyens relatifs à la légalité des règles qu'il fixe, à la compétence de son auteur ou à l'existence d'un détournement de pouvoir.

CE, Ass., 18 mai 2018, Fédération des finances et des affaires économiques de la CFDT, n° 414583, Rec.

Le [décret du 29 mars 2017](#) fixe la liste des emplois et types d'emplois pour lesquels des établissements publics administratifs de l'État peuvent recruter des agents contractuels par dérogation à la règle selon laquelle les emplois permanents de ces établissements sont occupés par des fonctionnaires.

La Fédération des finances et affaires économiques de la CFDT (CFDT Finances) avait saisi le Premier ministre d'une demande tendant à l'abrogation de ce décret en tant qu'il concerne l'Institut national de la propriété intellectuelle (INPI), au motif qu'il méconnaissait les critères légaux ouvrant un droit dérogatoire au recrutement de contractuels. La fédération requérante soulevait plusieurs moyens, dont deux moyens tirés de ce que l'édiction du décret était entachée de vices de procédure (irrégularité de la consultation du conseil supérieur de la fonction publique de l'État et méconnaissance de l'interdiction du « tiers texte » à l'issue de la consultation obligatoire du Conseil d'État).

Par cette décision, le Conseil d'État, afin de replacer le juge administratif au cœur de son office de gardien de l'ordre juridique et de préserver la stabilité des situations juridiques, a restreint le champ des moyens invocables dans les contentieux de l'abrogation et de l'exception d'illégalité des actes réglementaires. Désormais, après expiration du délai de recours contentieux, seules la compétence de l'auteur de l'acte réglementaire, l'existence d'un détournement de pouvoir et la légalité des règles générales et personnelles qu'il énonce peuvent être utilement critiquées.



Initialement ouverte seulement en cas de changements de circonstances de fait ou de droit, la contestation du refus d'abrogation a été étendue, par la décision *Compagnie Alitalia* (CE, Ass., 3 février 1989, n° 74052, Rec.), aux illégalités touchant l'acte réglementaire dès son adoption (en revanche, s'agissant des actes réglementaires, seul un changement de circonstances oblige l'administration à en prononcer l'abrogation, v. art. L. 243-2 du CRPA). Dès lors, les vices de forme et de procédure étaient susceptibles d'entraîner l'abrogation des actes réglementaires, sans limite dans le temps. Afin d'éviter qu'un motif véniel, parfois difficile à établir en raison de l'ancienneté de l'acte, puisse porter atteinte à la sécurité juridique, le Conseil d'État juge que les vices de forme et de procédure ne peuvent désormais être invoqués qu'avant l'expiration du délai de recours contentieux.

L'Assemblée du contentieux, par un *obiter dictum*, a étendu à l'exception d'illégalité d'un acte réglementaire la même règle que celle applicable au recours dirigé contre un refus d'abrogation d'un tel acte. Seules les illégalités d'un acte réglementaire susceptibles d'être transportées dans un autre acte à l'occasion de sa mise en œuvre, et donc de perpétuer une illégalité dans d'autres actes subséquents, portent atteinte à l'ordre juridique et doivent pouvoir, pour cette raison, être indéfiniment saisies. Hormis l'hypothèse d'un détournement de procédure, avatar du détournement de pouvoir, les vices de forme et de procédure entachant la procédure d'édition d'un règlement, qui affectent seulement le vecteur des normes générales et impersonnelles qu'il énonce (*l'instrumentum*, par opposition au *negotium*), n'ont pas cet effet de contagion sur d'autres actes, à la différence de l'incompétence, « mère de tous les vices », ou des illégalités de fond. C'est ce qui justifie que, pour ces vices-là, la balance entre principe de légalité et principe de sécurité juridique penche en faveur de ce dernier une fois le délai de recours expiré.

Réserves accompagnant un traité ou un accord international

SARL Super Coiffeur (n° 408567)

L'Assemblée du contentieux a jugé qu'il n'appartenait pas au juge administratif d'apprécier la validité des réserves aux traités internationaux.

CE, Ass., 12 octobre 2018, SARL Super Coiffeur, n° 408567, Rec.

Depuis la décision *Nicolo* (CE, 20 octobre 1989, n° 108243, R.), le Conseil d'État juge que, lorsqu'une loi est contraire à un traité ou un accord international, le juge administratif doit faire prévaloir le second sur la première, du moins lorsque le traité remplit les conditions posées à son application dans l'ordre juridique interne et crée des droits dont les particuliers peuvent directement se prévaloir.



Mais il arrive que les États assortissent leur adhésion à une convention internationale de réserves, c'est-à-dire de déclarations unilatérales visant « à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines dispositions du traité dans leur application à cet État », selon la définition de la convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités. Cette pratique est devenue courante après la Seconde Guerre mondiale, au fil de l'essor du multilatéralisme, qu'elle a d'ailleurs contribué à accompagner.

La validité de telles réserves est toutefois encadrée par le droit international. L'article 19 de la convention de Vienne prévoit en particulier qu'une réserve doit être compatible avec l'objet et le but du traité, et que les traités peuvent eux-mêmes interdire ou restreindre la possibilité, pour les États parties, d'émettre des réserves. Ainsi, certains traités interdisent purement et simplement toute réserve, comme le statut de Rome de la Cour pénale internationale ([article 120](#)). D'autres en restreignent l'usage, comme la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dont l'article 57 stipule que tout État peut formuler des réserves « au sujet d'une disposition particulière de la Convention, dans la mesure où une loi alors en vigueur sur son territoire n'est pas conforme à cette disposition ». La réserve doit alors inclure un bref exposé de la loi en cause et l'article 57 précise que « les réserves de caractère général ne sont pas autorisées ».

Saisie d'un moyen tiré de l'invalidité de la réserve française à l'article 4 du protocole n° 7 de cette convention, qui consacre le droit à ne pas être jugé ou puni deux fois (principe dit *non bis in idem*), l'Assemblée du contentieux a jugé qu'un tel moyen était inopérant dès lors qu'il n'appartient pas au juge administratif de contrôler la validité d'une réserve française à un traité international. Parce que les réserves se rattachent d'abord à l'ordre juridique international, et sont ainsi regardées comme des actes indétachables des relations internationales, elles bénéficient d'une forme d'immunité juridictionnelle devant le juge administratif. Il appartient néanmoins au juge de contrôler l'existence et l'opposabilité de la réserve et de s'assurer, en particulier, qu'elle a fait l'objet des mêmes mesures de publicité que le traité.

Cette solution est en harmonie avec la jurisprudence judiciaire (Civ. 1^{re}, 11 juillet 2006, [n° 02-20.389](#), Bull. civ. ; Crim., 22 janvier 2014, [n° 12-83.579](#), Bull. crim.). L'Assemblée du contentieux a cependant réservé la question des conséquences, sur l'office du juge administratif, d'une éventuelle déclaration d'invalidité d'une réserve française par la Cour européenne des droits de l'homme. Cette dernière s'est en effet reconnue compétente pour contrôler la conformité d'une réserve à la convention (CEDH, 29 avril 1988, [n° 10328/83](#), *Belilos c/ Suisse*) et a notamment déclaré invalides les réserves autrichienne et italienne relatives à l'article 4 du protocole n° 7 (CEDH, 23 octobre 1995, [n° 15963/90](#), *Gradinger c/ Autriche* ; 4 mars 2014, [n° 18640/10](#), *Grande Stevens et autres c/ Italie*).



Actes ne présentant pas le caractère de décision mais susceptibles de faire l'objet d'un recours

Mme L. P. ([n° 426389](#))

L'Assemblée du contentieux du Conseil d'État a jugé qu'alors même qu'elle est dépourvue d'effets juridiques et n'émane que d'une autorité de régulation, l'appréciation dont la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) estime utile d'assortir la déclaration de situation patrimoniale d'un député quant à son exhaustivité, son exactitude et sa sincérité, est de nature à produire, sur la personne du député qu'elle concerne, des effets notables et doit être regardée comme lui faisant grief.

CE, Ass., 5 juillet 2019, Mme L.P., n° 426389, Rec

Saisie de la légalité d'une appréciation de la HATVP, dont celle-ci avait, en vertu du troisième alinéa du I de l'[article LO 135-2](#) du code électoral, assorti la déclaration de situation patrimoniale d'une députée quant au respect de l'obligation d'exhaustivité, d'exactitude et de sincérité qui pèse sur son auteur, l'Assemblée du contentieux du Conseil d'État a été amenée à réexaminer les critères de recevabilité des actes de droit souple.

Le Conseil d'État avait jugé, en 2016, qu'étaient susceptibles de faire l'objet d'un recours en excès de pouvoir les avis, recommandations, mises en garde et prises de position adoptés par les autorités de régulation dans l'exercice des missions dont elles sont investies lorsqu'ils étaient de nature à produire des effets notables, notamment de nature économique, ou avaient pour objet d'influer de manière significative sur les comportements des personnes auxquelles ils s'adressent (CE, Ass., 21 mars 2016, *Société NC Numericable*, [n° 390023](#), Rec. et CE, Ass., 21 mars 2016, *Société Fairvesta International GmbH*, [n° 368082](#), Rec.).

Pour la première fois, dans l'affaire *Mme L. P.*, le Conseil d'État a abandonné le critère de la régulation pour ne retenir que les effets de l'acte attaqué. Désormais, seuls comptent, pour apprécier la recevabilité d'un recours en annulation formé contre un acte de droit souple, les effets que celui-ci est susceptible de déployer ou qu'il a déjà déployés, effets dont ni la nature ni le seuil ne sont prédéterminés.

En l'espèce, le Conseil d'État relève que l'appréciation de la HATVP ne crée par elle-même aucun droit ou obligation, et ne saurait être regardée comme une sanction ayant le caractère d'une punition (CC, [n° 2013-675 DC](#) du 9 octobre 2013). En particulier, les textes n'établissent aucun lien entre la formulation d'appréciations assortissant la déclaration de situation patrimoniale et les autres prérogatives de la HATVP. La formulation de ces appréciations n'étant nullement conditionnée par

le constat d'un manquement, elle ne s'accompagne pas nécessairement d'une saisine du bureau de l'une des deux chambres du Parlement ou de la transmission du dossier au parquet.

Néanmoins, alors même qu'elle est dépourvue d'effets juridiques, la prise de position de la HATVP, qui peut être consultées par les électeurs à la préfecture du département (étant précisé que la divulgation ou la publication de leur contenu est passible d'un an d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende, v. III de l'article 26 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013), est de nature à produire, sur la personne du député qu'elle concerne, 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. Dans ces conditions, une telle prise de position doit être regardée comme faisant grief au député concerné.

Dans la lignée de cette décision, le Conseil d'État a jugé qu'étaient susceptibles de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir les recommandations de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) précisant les éléments qu'elle entend prendre en considération pour apprécier le respect des dispositions applicables au nom et au conditionnement des médicaments (CE, 21 octobre 2019, *Association française de l'industrie pharmaceutique pour une automédication responsable*, n^{os} [419996](#) et [419997](#), Rec.), les recommandations de l'ANSM préconisant, pour les enfants de moins de trois ans, de ne pas utiliser le phénoxyéthanol dans les produits cosmétiques destinés au siège et de restreindre sa concentration dans tous les autres types de produits à 0,4 % (CE, 4 décembre 2019, *Fédération des entreprises de la beauté*, n° [416798](#), Rec.) et l'avis par lequel l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) a déclaré se conformer aux orientations sur les modalités de gouvernance et de surveillance des produits bancaires de détail émises par l'Autorité bancaire européenne (CE, 4 décembre 2019, *Fédération bancaire française*, n° [415550](#), Rec.).

La Quadrature du Net et Caliopen (n° 433069)

Le Conseil d'État valide une prise de position de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) annonçant qu'elle ne sanctionnera pas, pendant une période d'un peu plus d'un an, une pratique en matière de cookies pourtant prohibée par le [règlement \(UE\) n° 2016/679](#) du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (RGPD).

CE, 16 octobre 2019, La Quadrature du Net et Caliopen, n° 433069, Rec.

L'article 4 du règlement général sur la protection des données [n° 2016/679/UE](#) du 27 avril 2016 (RGPD), devenu applicable à compter du 25 mai 2018, redéfinit le consentement des personnes physiques au sujet de l'utilisation de leurs données



personnelles en imposant, notamment, qu'il se caractérise par une manifestation de volonté « univoque » procédant d'un « acte positif clair ». Le RGPD ne fait aucune allusion à l'utilisation des cookies qui sont des traceurs ou des témoins de connexion permettant à l'éditeur du site Internet parcouru par l'utilisateur ou par des tiers ayant l'accord de cet éditeur de mémoriser ses habitudes ou ses préférences. Toutefois, dans une décision du 1^{er} octobre 2019, la Cour de justice de l'Union européenne s'est appuyée sur l'article 4 du RGPD pour juger que le consentement n'est pas valablement donné lorsque le stockage d'informations ou l'accès à des informations déjà stockées dans l'équipement terminal de l'utilisateur d'un site Internet, par l'intermédiaire de *cookies*, est autorisé au moyen d'une case cochée par défaut que cet utilisateur doit décocher pour refuser de donner son consentement (CJUE, 1^{er} octobre 2019, *Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände – Verbraucherzentrale Bundesverband eV c/ Planet49 GmbH*, [aff. C 673/17](#)).

La CNIL avait adopté le 5 décembre 2013 une [délibération n° 2013-378](#) admettant que la simple poursuite de la navigation sur un site internet puisse valoir consentement de l'utilisateur au dépôt et à la lecture de *cookies*, pour les finalités portées à sa connaissance. Par conséquent, cette délibération n'était plus en conformité avec la nouvelle définition du consentement de l'internaute fixée par le RGPD. Dans le cadre d'un plan d'actions pour l'année 2019-2020 établi en avril 2019, la CNIL a, d'une part, adopté une délibération le 4 juillet 2019 excluant désormais que la poursuite de la navigation vaille consentement de l'utilisateur et, d'autre part, lancé une vaste concertation avec les professionnels du secteur devant déboucher au 1^{er} semestre 2020 sur l'adoption d'une nouvelle recommandation définissant les modalités pratiques et techniques de recueil du consentement de l'internaute que devront respecter l'ensemble des opérateurs économiques.

Par l'intermédiaire de deux communiqués de presse des 28 juin et 18 juillet 2019 publiés sur son site internet, la CNIL a rendu public son plan d'actions et précisé qu'elle souhaitait accorder aux acteurs du secteur une période de transition au cours de laquelle la pratique de la déduction du consentement aux *cookies* de la seule navigation par l'utilisateur serait encore tolérée et qu'elle ne ferait pas usage de ses pouvoirs de sanction sur ce point. Les associations La Quadrature du Net et Caliopen ont contesté devant le Conseil d'État la légalité de l'acte révélé par les deux communiqués de presse de la CNIL dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir.

Dans un premier temps, le Conseil d'État a fait application de sa jurisprudence *Fairvesta* en jugeant que l'acte attaqué était susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir au motif qu'il avait pour objet d'influer sur le comportement des opérateurs auxquels il s'adressait et qu'il était de nature à produire des effets notables tant sur ces opérateurs que sur les utilisateurs et abonnés de services électroniques (CE, Ass., 21 mars 2016, *Société Fairvesta International GmbH*, [n° 368082](#), Rec.).

Dans un deuxième temps, le Conseil d'État a observé que la période d'adaptation laissée aux opérateurs, limitée à six mois après la publication d'une nouvelle recommandation annoncée pour le 1^{er} semestre 2020, avait pour objet de



permettre à l'ensemble des opérateurs de respecter effectivement les exigences résultant de l'article 4 du RGPD et de l'article 82 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés au plus tard à l'été 2020. Il en est en outre relevé que la CNIL continuera à contrôler, durant cette période, le respect des règles relatives au caractère préalable du consentement, à la possibilité d'accès au service même en cas de refus et à la disponibilité d'un dispositif de retrait du consentement facile d'accès et d'usage. Le Conseil d'État en a déduit qu'en fixant une telle période d'adaptation, la CNIL n'avait pas commis d'erreur manifeste d'appréciation.

Enfin, constatant que la CNIL pouvait en tout état de cause faire usage de son pouvoir répressif en cas d'atteinte particulièrement grave au droit au respect de la vie privée ou au droit à la protection des données personnelles, le Conseil d'État a estimé que la période de transition, dont la durée revêt un caractère raisonnable, ne portait pas une atteinte excessive à ces principes.

Autorisation par le pouvoir réglementaire d'expérimentations

Association Les amis de la Terre France (n° 421871)

Saisi d'un recours contre le décret n° 2017-1845 du 29 décembre 2017 relatif à l'expérimentation territoriale, le Conseil d'État a précisé les conditions dans lesquelles le pouvoir réglementaire peut autoriser des expérimentations en vertu de l'article 37-1 de la Constitution.

CE, 17 juin 2019, Association Les amis de la Terre France, n° 421871, Rec

Issue de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003, l'expérimentation permet de déroger à une loi ou un règlement afin de tester sur le terrain, pendant une durée limitée, une mesure, une politique, un mode d'organisation, ou une nouvelle technologie, et d'en mesurer les effets pour éclairer les choix des décideurs publics (art. 37-1 de la Constitution). En application de ces dispositions constitutionnelles, le décret n° 2017-1845 du 29 décembre 2017 octroie à titre expérimental aux préfets de certaines régions, départements, et collectivités d'outre-mer, la possibilité de déroger aux normes arrêtées par l'administration de l'État lorsqu'ils prennent une décision individuelle relevant de leur compétence dans certaines matières limitativement énumérées.

Le Conseil d'État a d'abord rappelé les conditions dans lesquelles le pouvoir réglementaire, peut, en vertu de l'article 37-1 de la Constitution et dans le respect des normes supérieures, autoriser des expérimentations permettant de déroger à des normes à caractère réglementaire sans méconnaître le principe d'égalité

devant la loi : ces expérimentations doivent présenter un objet défini, une durée limitée et des conditions de mise en œuvre suffisamment précises.

Le Conseil d'État a reconnu ensuite la possibilité pour le pouvoir réglementaire de ne pas préciser d'emblée les normes réglementaires susceptibles de faire l'objet d'une dérogation, ni les règles pouvant s'y substituer à condition que soient précisément identifiés les matières concernées par la dérogation, les objectifs poursuivis par celle-ci et les conditions qu'elle doit remplir.

Enfin, le Conseil d'État a jugé que le décret attaqué répondait à l'ensemble de ces conditions. En effet, il autorise des dérogations dans les seuls domaines qu'il énumère, tels que les concours financiers de l'État, l'aménagement du territoire, l'environnement ou l'urbanisme. De plus, il limite ces dérogations, d'une part, aux règles qui régissent l'octroi des aides publiques afin d'en faciliter l'accès, d'autre part, aux seules règles de forme et de procédure applicables dans les matières énumérées afin d'alléger les démarches administratives et d'accélérer les procédures. Enfin, le décret ne permet une dérogation qu'à la condition qu'elle réponde à un motif d'intérêt général, qu'elle soit justifiée par les circonstances locales, qu'elle ne porte pas atteinte aux intérêts de la défense ou à la sécurité des personnes et des biens et qu'elle ne porte pas une atteinte disproportionnée aux objectifs poursuivis par les dispositions auxquelles il est dérogé.

Le Conseil d'État a eu l'occasion par la suite de préciser que dans le cas où l'expérimentation porte sur des dérogations autorisées en raison d'une différence de situation relative au territoire ou aux catégories de personnes objet de l'expérimentation, cette différence de traitement doit être en rapport avec l'objet de l'expérimentation et ne pas être manifestement disproportionnée par rapport à cette différence de situation. Au terme de l'expérimentation, le Premier ministre doit décider soit du retour au droit applicable antérieurement, soit de la pérennisation du dispositif, en fonction des résultats de l'expérimentation (CE, 6 novembre 2019, *Syndicat national CGT OFPRA – La CIMADE et autres*, [n^{os} 422207 et autres](#), T.).

Ces décisions font écho à la réflexion menée par le Conseil d'État pour améliorer et développer les expérimentations. L'étude *Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques*, publiée en octobre 2019, dresse le bilan de vingt ans de pratique en la matière et souligne la nécessité de suivre une méthodologie propre à assurer une meilleure fiabilité des résultats, notamment au stade de la conception de l'expérimentation (choix de sa durée, définition de ses objectifs, de ses critères de réussite et des modalités d'une évaluation objective).



Applicabilité des accords internationaux

Association des Américains accidentels (n° 424216 et 424217)

L'Assemblée du contentieux a jugé que le juge de l'excès de pouvoir doit apprécier la légalité d'un refus d'abroger un acte réglementaire au regard des règles applicables à la date à laquelle il statue. Faisant application de cette règle, elle a estimé que l'accord franco-américain du 14 novembre 2013 organisant des échanges de données entre les administrations fiscales des deux États était compatible avec le règlement général sur la protection des données (RGPD).

CE, Ass., 19 juillet 2019, Association des Américains accidentels, n°s 424216 et 424217, Rec.

Par un accord conclu le 14 novembre 2013, le Gouvernement de la République française et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique se sont engagés à améliorer le respect des obligations fiscales à l'échelle internationale et à mettre en œuvre la loi relative au respect des obligations fiscales concernant les comptes étrangers (dite « loi FATCA »), notamment en renforçant les échanges d'informations entre leurs administrations fiscales. La [loi n° 2014-1098](#) du 29 septembre 2014 a autorisé l'approbation de cet accord et, afin d'en assurer la mise en œuvre, le [décret n° 2015-907](#) du 23 juillet 2015 a défini les modalités de collecte et de transmission des informations par les institutions financières. Un traitement automatisé de données à caractère personnel ayant pour finalité le transfert vers l'administration fiscale américaine des données collectées et stockées en application de cet accord a été approuvé par délibération de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). Par un [arrêté du 5 octobre 2015](#) modifié par arrêté du 25 juillet 2017, le ministre des finances et des comptes publics a créé un traitement d'échange automatique des informations dénommé « EAI » organisant notamment la collecte et le transfert de données à caractère personnel aux autorités fiscales américaines. Le Conseil d'État était saisi par l'Association des américains accidentels du refus du Gouvernement d'abroger l'arrêté du 5 octobre 2015 et le décret du 23 juillet 2015.

L'Assemblée du contentieux a d'abord jugé que, saisi d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre un refus d'abroger un acte réglementaire, le juge devait apprécier la légalité d'un tel acte au regard des règles applicables à la date à laquelle il statue. Cette décision a été motivée par la considération selon laquelle la seule utilité du recours contre un refus d'abroger réside dans l'injonction d'abrogation. Il s'ensuit que lorsqu'un changement de circonstances a fait cesser l'illégalité d'un acte réglementaire, y compris lorsque celle-ci découlait de l'incompétence de son auteur, le juge de l'excès de pouvoir ne saurait annuler le refus de l'abroger. A l'inverse et par symétrie, si un changement de circonstances a pour conséquence d'entacher la légalité interne d'un acte réglementaire et d'entraîner son illégalité,

il appartient au juge d'annuler ce refus d'abroger pour contraindre l'autorité compétente de procéder à son abrogation. Toutefois, un changement dans les règles de compétence ne saurait avoir pour effet de rendre illégal un acte qui avait été pris par une autorité qui avait compétence pour ce faire à la date de son édicition.

En l'espèce, la modification de la loi du 6 janvier 1978, en abandonnant l'exigence d'un décret en Conseil d'État pour la création d'un traitement ayant pour objet la prévention, la recherche, la constatation ou la poursuite des infractions pénales et organisant le transfert de données vers un État n'appartenant pas à l'Union européenne, a eu pour effet de doter le ministre de l'action et des comptes publics de la compétence nécessaire pour adopter l'arrêté attaqué à la date à laquelle a statué le Conseil d'État.

Le Conseil d'État a ensuite, pour la première fois depuis la décision par laquelle il a renoncé à s'en remettre à l'appréciation du ministre des affaires étrangères sur le respect de la condition de réciprocité dans l'application d'un accord bilatéral (CE, Ass., 9 juillet 2010, *Cheriet- Benseghir*, n° 317747, Rec.), procédé lui-même à ce contrôle, en relevant notamment que les différences en termes d'informations collectées et transmises par les deux administrations fiscales résultaient de la lettre de l'accord du 14 novembre 2013 conclu entre la France et les États-Unis.

Confrontée enfin à la question de savoir si cet accord méconnaissait le [règlement \(UE\) n° 2016/679](#) du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 portant règlement général sur la protection des données (RGPD), l'Assemblée du contentieux a réaffirmé sa jurisprudence sur les pouvoirs du juge en matière d'interprétation combinée des traités internationaux (CE, Ass., 23 décembre 2011, *M. Eduardo José A.*, n° 303678, Rec.). En s'appuyant sur les dispositions de l'article 96 du RGPD, elle a jugé qu'il y avait lieu de rechercher, dans un premier temps, si l'accord en litige respectait les dispositions de ce règlement et, seulement dans l'hypothèse où tel ne serait pas le cas, de vérifier, dans un second temps, si cet accord respectait le droit de l'Union européenne tel qu'applicable avant la signature de ce règlement. En l'espèce, après avoir relevé que le traitement litigieux avait pour finalité légitime d'améliorer le respect des obligations fiscales et prévoyait des modalités de choix, de collecte et de traitement des données adéquates et proportionnées à cette finalité, le Conseil d'État a relevé que l'accord en litige et la législation américaine apportaient à ce traitement des garanties suffisantes en termes de respect des principes de transparence et de confidentialité des données fiscales et de droit au recours, et était donc conforme au RGPD.



EARL Plaine de Vaucouleurs (n° 422577)

Le Conseil d'État juge qu'une délibération qui modifie les tarifs d'une redevance en prévoyant une date d'entrée en vigueur rétroactive est entachée d'illégalité seulement dans la mesure où elle a pour objet d'augmenter le montant de la redevance pour une période antérieure à la date de son entrée en vigueur.

CE, 11 juillet 2019, EARL Plaine de Vaucouleurs, n° 422577, Rec

Par plusieurs délibérations adoptées entre 2012 et 2015, la communauté d'agglomération du Pays Rochefortais avait modifié rétroactivement les tarifs de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM), à compter du 1^{er} janvier de chaque année. L'entreprise requérante avait demandé l'annulation des titres exécutoires émis à son encontre par la communauté d'agglomération aux fins de recouvrement de cette redevance pour les années 2012 à 2015 au juge judiciaire, compétent en la matière (CE, sect., Avis, 10 avril 1992, *SARL Hofmiller*, n° 132539, Rec.). La juridiction de proximité de Rochefort avait alors sursis à statuer et renvoyé au tribunal administratif de Poitiers la question de la légalité des délibérations, lequel a estimé que ces délibérations n'étaient pas illégales. La requérante s'était alors pourvue en cassation devant le Conseil d'État.

Faisant application de sa jurisprudence *Société du journal « L'Aurore »* (CE, Ass., 25 juin 1948, Rec.), qui érige le principe de non-rétroactivité en principe général du droit, le Conseil d'État a d'abord rappelé que si une délibération de l'organe délibérant d'une collectivité territoriale modifie les tarifs d'une redevance pour service rendu en prévoyant une date d'entrée en vigueur rétroactive, cette délibération est, en principe, entachée d'illégalité. Ce faisant, il s'est inscrit dans la lignée d'une jurisprudence constante, censurant des délibérations tarifaires pour un motif analogue (CE, 18 mars 1988, *Commune de Poggio-Mezzana*, n° 67695, T. ; CE, 11 juin 1993, *Commune de Rai*, n° 112810, T. ; CE, 6 mai 2011, *Commune de Villeneuve de la Raho*, n° 339270).

Pendant, le Conseil d'État a prévu dans sa décision un aménagement au principe de non-rétroactivité, compte-tenu notamment de la nature de la modification du montant de la redevance en cause. Il a ainsi jugé que, lorsque la délibération fixe rétroactivement les tarifs d'une redevance, elle n'est illégale que dans la mesure où elle a pour objet d'augmenter le montant de la redevance pour une période antérieure à la date de son entrée en vigueur. A l'inverse, une délibération ayant pour effet, pour la période courant du 1^{er} janvier de chaque année à la date de leur entrée en vigueur, de réitérer le tarif de la redevance applicable l'année précédente, dont les usagers doivent s'acquitter en contrepartie du service dont ils ont bénéficié, ne méconnaît pas le principe de non-rétroactivité.

Cette décision vise ainsi à concilier deux principes d'égale valeur dans la hiérarchie des normes, le principe général du droit de non-rétroactivité des actes administratifs et le principe selon lequel tout usager ayant bénéficié d'un service est tenu de payer la redevance qui en est la contrepartie.

Une approche similaire avait été retenue dans une décision *Mme A.*, par laquelle le Conseil d'État a jugé que lorsqu'une délibération fixant un tarif de redevance est déclarée illégale, la collectivité publique peut légalement, pour régulariser les situations nées de ces litiges, adopter une délibération fixant de manière rétroactive, dans le respect des motifs constituant le support nécessaire du jugement déclarant la délibération illégale, le tarif devant être appliqué, pour les périodes de consommation litigieuses, aux usagers ayant bénéficié du service et contesté, par la voie contentieuse, les montants de redevance mis à leur charge en raison de l'illégalité des délibérations fixant le montant de la redevance (CE, sect., 28 avril 2014, n° 357090, Rec.).

Aide sociale

Contentieux de l'aide sociale

Mme C. ([n° 415040](#)), Département de l'Oise ([n° 419903](#)),
M. Z. ([n° 422873](#)), Mme V. ([n° 423001](#))

La section du contentieux a fait basculer dans le plein contentieux l'ensemble des recours contre les décisions déterminant les droits et les décisions de remise gracieuse en matière d'aide ou d'action sociale, de logement ou au titre des dispositions en faveur des travailleurs privés d'emploi, sous réserve du contentieux du droit au logement opposable (DALO).

CE, Sect., 17 mai 2019, *M. C.*, [n° 415040](#), Rec.

CE Sect., 17 mai 2019, *Département de l'Oise*, [n° 419903](#), Rec.

CE Sect., 17 mai 2019, *M. Z.*, [n° 422873](#), Rec.

CE Sect., 17 mai 2019, *Mme V.*, [n° 423001](#), Rec.

Devant le juge administratif, les contentieux sociaux recouvrent les litiges portant sur « *les prestations, allocations ou droits attribués au titre de l'aide ou de l'action sociale, du logement ou en faveur des travailleurs privés d'emploi* » (article R. 772-5 du code de justice administrative). S'ils relèvent désormais des juridictions administratives de droit commun, ces contentieux font l'objet d'une procédure spécifique, notamment marquée par l'oralité et d'un assouplissement des règles



procédurales (obligation pour l'administration de transmettre l'ensemble du dossier constitué pour l'instruction de la demande, obligation pour le juge d'inviter à régulariser une requête qui ne serait pas motivée, dispense du ministère d'avocat).

Les contentieux sociaux ont également connu une évolution jurisprudentielle visant à accroître les pouvoirs du juge, qui a pu se traduire, dans certaines matières, par un office de plein contentieux. De ces évolutions de jurisprudence ponctuelles avait résulté une certaine hétérogénéité dans l'office du juge administratif, sur des contentieux pourtant analogues. Ainsi, en matière de revenu de solidarité active (RSA), en particulier, le plein contentieux était la règle, sans que les vices de forme puissent être utilement invoqués contre la décision litigieuse (CE, Sect., 27 juillet 2012, *Mme C.*, n° 347114, Rec.), y compris pour les demandes de remise gracieuse (CE, 9 mars 2016, *Mme B.*, n° 381272, Rec.). A l'inverse, le contentieux des demandeurs d'emploi continuait de relever, en grande partie, de l'excès de pouvoir.

Par quatre décisions du 17 mai 2019, la section du contentieux a unifié l'office du juge en matière de contentieux sociaux. Il appartient désormais au juge, dans tous les contentieux sociaux au sens de l'article R. 772-5 du code de justice administrative, à l'exception du contentieux du droit au logement opposable (DALO), de se prononcer sur le bénéfice de la prestation sollicitée ou d'examiner si la remise gracieuse sollicitée est susceptible d'être accordée. Le juge est ainsi tenu non de se prononcer sur les éventuels vices propres de la décision attaquée, mais d'examiner les droits ou la situation de l'intéressé, en tenant compte de l'ensemble des circonstances de fait qui résultent de l'instruction à la date à laquelle il statue. Le juge administratif a alors la faculté d'annuler ou de réformer la décision dont il est saisi, le cas échéant en fixant lui-même tout ou partie des droits de l'intéressé, ou s'il y a lieu en le renvoyant devant l'administration pour que sa situation soit réexaminée.

Ces principes ont été appliqués dans les quatre décisions du 17 mai 2019, par lesquelles le Conseil d'État a cassé les jugements dont il était saisi et, réglant l'affaire au fond, a statué en plein contentieux, dans quatre domaines qui relevaient jusqu'à présent de l'excès de pouvoir. C'est ainsi qu'il a fait application de ce principe en matière de droits d'une personne au versement de l'allocation de solidarité spécifique dans l'affaire *Mme V* (n° 423001), en matière de refus de délivrance d'une carte de stationnement pour personnes handicapées dans l'affaire *M. Z* (n° 422873), en matière de refus de remise gracieuse en matière d'allocation de solidarité spécifique dans l'affaire *M. C.* (n° 415040) et enfin s'agissant d'une décision de refus de prise en charge au titre de l'aide sociale à l'enfance (*Département de l'Oise*, n° 419903), matière dans laquelle le Conseil d'État a toutefois rappelé la marge d'appréciation dont dispose le président du conseil départemental.

La section du contentieux n'a, en revanche, pas modifié le régime contentieux applicable aux recours contre les décisions de récupération d'un indu et à ceux dirigés contre les sanctions en matière d'aide sociale. Pour les premiers, s'applique toujours le régime des ordres de recettes, à l'égard desquels les moyens tirés de la



régularité et du bien-fondé sont opérants (v., en matière de RSA, CE, 27 juillet 2012, *Mme C.*, préc. ; CE, sect., 16 décembre 2016, *Mme A.*, n° [389642](#), Rec.) ; les seconds continuent à relever du régime contentieux des sanctions que l'administration inflige à un administré (CE, Ass., 16 févr. 2009, *Société ATOM*, n° [274000](#), Rec.), pour lesquelles la régularité et le bien-fondé de la décision peuvent également être utilement invoqués par le requérant (v., s'agissant de l'exclusion d'un demandeur d'emploi du bénéfice du revenu de remplacement, CE, 23 février 2011, *M. B.*, n° [332837](#), T.).

Asile

Conditions matérielles d'accueil

Association La Cimade et autres (n°s [428530](#), [428564](#))

Le Conseil d'État a prononcé l'annulation partielle d'un décret faisant application de dispositions législatives incompatibles avec les objectifs de la [directive 2013/33/UE](#) du 26 juin 2013. Il a précisé, dans l'attente de l'intervention du législateur, les modalités selon lesquelles les conditions matérielles d'accueil peuvent être refusées, suspendues et rétablies.

CE, 31 juillet 2019, Association La Cimade et autres, n°s [428530](#), [428564](#), Rec.

Le Conseil d'État était saisi par plusieurs associations d'une demande tendant à l'annulation du [décret n° 2018-1359](#) du 28 décembre 2018 relatif aux conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'asile, pris pour l'application de la [loi n° 2018-778](#) du 10 septembre 2018, ainsi que d'une demande tenant à la suspension de l'exécution des dispositions de ce décret.

Le Conseil d'État a d'abord jugé qu'en créant des cas de refus et de retrait de plein droit des conditions matérielles d'accueil sans appréciation des circonstances particulières et en excluant, en cas de retrait, toute possibilité de rétablissement de ces conditions, les articles [L. 744-7](#) et [L. 744-8](#) du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), dans leur rédaction résultant de la loi du 10 septembre 2018, étaient incompatibles avec les objectifs de la [directive 2013/33/UE](#) du 26 juin 2013. Il en a déduit que les requérants étaient fondés à demander l'annulation des dispositions des 12° et 14° de l'article 1^{er} du décret du 28 décembre 2018.



Le Conseil d'État a ensuite précisé les modalités de cette annulation. Il a d'abord constaté, s'agissant d'une méconnaissance du droit de l'Union européenne, qu'aucune nécessité impérieuse ne justifiait en l'espèce de différer l'annulation des dispositions jugées illégales ou d'en réputer définitifs les effets passés. Afin néanmoins de ne pas priver l'administration « *d'un instrument important dans la lutte contre les contournements du règlement Dublin III (...) consistant pour le demandeur d'asile en attente de transfert, à ne pas répondre aux convocations de l'administration et/ou à quitter son lieu d'hébergement pour échapper au transfert, qui n'est plus possible à l'échéance d'un certain délai* » (concl. Guillaume Odinet), le Conseil d'État a défini un régime juridique supplétif des décisions privant les demandeurs des conditions matérielles d'accueil. La décision précise ainsi que, dans l'attente de la modification des articles [L. 744-7](#) et [L. 744-8](#) du CESEDA par le législateur, d'une part, il est toujours loisible à l'OFII de suspendre le bénéfice des conditions matérielles d'accueil lorsque le demandeur a abandonné le lieu d'hébergement ou n'a pas respecté les exigences des autorités chargées de l'asile, à condition néanmoins qu'une telle suspension s'effectue dans des conditions compatibles avec la directive, c'est-à-dire par une décision motivée tenant compte de la situation particulière de l'intéressé et prise, sauf impossibilité, après qu'il a été mis en mesure de présenter ses observations, d'autre part, qu'en cas de suspension des conditions matérielles d'accueil, le demandeur pourra en solliciter le rétablissement.

La solution retenue s'inscrit dans la veine de la jurisprudence *M. Y.* (CE, Ass., 29 juin 2001, n° [213229](#), Rec.) qui, lorsqu'est prononcée une annulation « *en tant que ne pas* », conduit le juge à préciser les conditions dans lesquelles des règles définies par un texte jugé inapplicable peuvent être appliquées dans l'attente de la modification de ce texte (v. not. CE, 7 juillet 2019, *Fédération française du transport de personnes sur réservation*, n° [413040](#), Rec., qui annule un décret en tant qu'il n'édicte pas les dispositions nécessaires pour garantir le respect de la liberté d'établissement, avant d'enjoindre d'office au Premier ministre de prendre un nouveau décret tout en précisant les conditions dans lesquelles serait respectée la liberté d'établissement dans l'attente de ce décret). La décision commentée en étend la portée, en adoptant une démarche analogue dans l'hypothèse d'une annulation non pas « *en creux* » mais « *en plein* », afin, dans l'esprit de la jurisprudence *AC !* (CE, Ass., 11 mai 2004, *Association AC !*, n°^{os} [255886](#) à [255892](#), Rec.), d'atténuer les effets d'une annulation en cas d'atteinte excessive à l'intérêt général.



Collectivités territoriales

Actes réglementaires des autorités départementales et régionales

Ligue des droits de l'homme (n° 409667)

La section du contentieux a jugé que si l'entrée en vigueur des actes réglementaires des départements et des régions peut résulter soit de leur publication au recueil des actes administratifs, soit de leur affichage, l'affichage à l'hôtel du département ou de la région ne peut, à lui seul, déclencher le délai de recours de deux mois, sauf à être assorti d'une publication de l'acte sur le site internet de la collectivité.

CE, Sect., 3 décembre 2018, *Ligue des droits de l'homme*, n° 409667, Rec.

Par un arrêté du 24 avril 2014, le président du conseil général de la Mayenne a restreint la prise en charge au titre de l'aide sociale à l'enfance des mineurs étrangers isolés provenant de certains pays touchés par l'épidémie du virus Ebola, en la subordonnant à une prise en charge préalable par les autorités sanitaires. La Ligue des droits de l'homme (LDH) a attaqué cet arrêté et a introduit son recours dans le délai de deux mois suivant la publication de l'arrêté au recueil des actes administratifs du département de la Mayenne. L'arrêté avait toutefois été affiché à l'hôtel du département trois semaines auparavant, ce qui suffisait à le rendre exécutoire dès cette date.

En effet, l'article L. 3131-1 du code général des collectivités territoriales prévoit que « les actes pris par les autorités départementales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou affichage ». L'entrée en vigueur d'un tel acte peut ainsi résulter, soit de sa « publication », notion qui renvoie à la publication de l'acte dans le recueil des actes administratifs prévu à l'article L. 3131-3 du même code, soit de son « affichage », notion qu'aucun texte ne précise.

La section du contentieux a jugé qu'en la matière, exceptionnellement, il convenait de distinguer l'entrée en vigueur de l'acte et la naissance du délai de recours contentieux. Si l'affichage suffit en principe à rendre l'acte exécutoire, il ne peut en revanche, à lui seul, déclencher le délai de recours contentieux. Ce délai ne commence à courir qu'à la publication de l'acte au recueil des actes administratifs du département, ou à l'affichage de l'acte à l'hôtel du département lorsqu'il est accompagné de sa publication sur le site internet du département, dans des conditions garantissant sa fiabilité et sa date de publication.

Il ne fait aucun doute que la solution retenue par la section du contentieux s'applique aux actes réglementaires des régions, pour lesquelles les textes législatifs et réglementaires sont exactement symétriques. La question est plus

ouverte s'agissant des communes de plus de 3 500 habitants, qui sont soumises à l'obligation de publication dans un recueil des actes administratifs mais pour lesquelles la proximité avec les administrés est souvent la règle et l'affichage en mairie reste traditionnel. Il est permis de penser que dans ces cas-ci, et bien que la décision commentée ne se prononce pas sur ce point, le délai de recours pourra naître de l'affichage en mairie, comme le préconisait le rapporteur public.

L'application de ces règles ayant eu pour effet de rendre recevable la requête de la LDH, l'arrêté du président du conseil départemental de la Mayenne a été annulé. En effet, si le président du conseil départemental dispose, comme tout chef de service, d'un pouvoir réglementaire pour assurer le bon fonctionnement du service de l'aide sociale à l'enfance placé sous son autorité (CE, 7 février 1936, [Jamart](#), Rec. p. 172), y compris en déterminant les conditions de leur prise en charge au regard notamment d'un risque sanitaire avéré, il ne peut subordonner l'accueil de certains mineurs à une prise en charge préalable par d'autres autorités.

Comptabilité publique et budget

Responsabilité des comptables

Mme A. ([n° 418741](#)), Ministre de l'action et des comptes publics ([n° 425542](#))

Saisie de deux arrêts de la Cour des comptes, la section du contentieux du Conseil d'État a précisé les modalités d'appréciation, par le juge des comptes, de l'existence d'un préjudice financier causé à un organisme public par le manquement de son comptable à ses obligations de contrôle lors du paiement d'une dépense.

CE, Sect., 6 décembre 2019, Mme A., [n° 418741](#)

CE, Sect., 6 décembre 2019, Ministre de l'action et des comptes publics, [n° 425542](#)

L'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 a institué un régime légal de responsabilité des comptables publics distinct de la responsabilité de droit commun. A ce titre, les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables du recouvrement des recettes, du paiement des dépenses et de la conservation des fonds et valeurs des personnes morales de droit public pour lesquelles ils officient. Cependant, depuis la [loi n° 2011-1978](#) du 28 décembre 2011, ils ne sont désormais tenus au paiement de ce débet que lorsque le manquement commis a causé un préjudice financier à l'organisme

public. En revanche, lorsque le manquement du comptable aux obligations qui lui incombent n'a pas causé de préjudice financier, le juge des comptes peut l'obliger à s'acquitter d'une somme irrémédiable. Cette distinction est essentielle puisque la somme irrémédiable est souvent limitée à quelques centaines d'euros, tandis que les débits peuvent s'élever à plusieurs millions d'euros.

La section du contentieux a été saisie de la question de savoir dans quelles hypothèses les manquements du comptable dans le paiement des dépenses doivent être regardés comme causant un préjudice financier aux collectivités publiques. Elle s'était déjà prononcée s'agissant des manquements des comptables dans le recouvrement des recettes, qui doivent en principe être regardés comme ayant causé un préjudice financier à l'organisme public concerné (CE, Sect., 27 juillet 2015, *Min chargé du budget c/ parquet général de la Cour des comptes*, n° 370430, Rec.).

Dans deux décisions du 6 décembre 2019, la section du contentieux a d'abord précisé les modalités d'appréciation par le juge des comptes de l'existence et de l'ampleur du préjudice financier. A cette fin, le juge doit, d'une part, rechercher s'il existait un lien de causalité entre le préjudice et le manquement à la date où ce dernier a été commis, et, d'autre part, apprécier le montant du préjudice à la date à laquelle il statue en prenant en compte, le cas échéant, des éléments postérieurs au manquement. Dans le cas particulier du paiement irrégulier d'une dépense par un comptable public, le Conseil d'État a jugé qu'il appartenait au juge des comptes, pour apprécier l'existence du préjudice, de vérifier si la correcte exécution, par le comptable, des contrôles lui incombant aurait permis d'éviter que soit payée une dépense qui n'était pas effectivement due.

La section du contentieux a ensuite détaillé plusieurs hypothèses permettant de guider le juge des comptes dans l'appréciation des manquements du comptable public et du préjudice éventuel qui en découle pour l'organisme public concerné. Le premier cas de manquement porte sur l'inexactitude de la liquidation de la dépense qui a conduit à un trop-payé, à payer une dépense en l'absence de tout ordre de payer ou une dette prescrite ou non échue, ou à priver le paiement de son effet libératoire. Ces manquements doivent être regardés comme causant, sauf circonstances particulières, un préjudice financier à l'organisme public concerné.

Le deuxième type de manquement concerne le non-respect de règles formelles comme l'exacte imputation budgétaire de la dépense ou l'existence du visa du contrôleur budgétaire quand celui-ci est obligatoire. Ces manquements ne causent pas, à l'inverse, de préjudice financier, sauf circonstances particulières.

Enfin, le dernier cas de figure traite de manquements aux autres obligations du comptable public telles que le contrôle de la qualité de l'ordonnateur, de la disponibilité des crédits, de la production des pièces justificatives requises ou de la certification du service fait. Le Conseil d'État a jugé que ces autres manquements devaient être regardés comme n'ayant, en principe, pas causé un préjudice financier à la condition que la dépense repose sur des fondements juridiques dont il appartenait au comptable de vérifier l'existence, que l'ordonnateur a voulu exécuter la dépense, et que le service a été fait.



Contributions et taxes

Société Holding animatrice de groupe

M. et Mme B. et autres (n^{os} [395495](#), 399121, 399122 et 399124)

Par cette décision, le Conseil d'État s'est prononcé pour la première fois sur la notion de société holding animatrice de groupe et a jugé qu'une telle société doit être regardée comme exerçant une activité opérationnelle pour l'application de l'ancien abattement renforcé pour départ en retraite.

CE, Plén. fiscale, 13 juin 2018, M. et Mme B. et autres, n^{os} [395495](#), 399121, 399122 et 399124, Rec.

La notion de holding animatrice de groupe est omniprésente dans la doctrine et familière aux juges judiciaires depuis près de trente ans en raison de l'application de dispositifs dont le contentieux relève de leur juridiction (pactes dits « Dutreil » en matière de droits de mutation à titre gratuit ou exonération au titre de biens professionnels en matière d'impôt sur la fortune (ISF) et maintenant d'impôt sur la fortune immobilière (IFI)). Jusqu'à sa consécration en 2010 par le législateur, cette notion résultait d'une construction purement doctrinale que le contribuable ne pouvait invoquer que par l'intermédiaire de l'[article L. 80 A](#) du livre des procédures fiscales (LPF). Toutefois, elle concerne aussi le juge administratif dans le cas de contribuables soumis à l'impôt sur le revenu qui souhaitent bénéficier du dispositif dit « Madelin » en faveur de l'investissement dans les petites et moyennes entreprises (PME) non cotées et du dispositif dit « abattement retraite » sur les plus-values réalisées par les dirigeants de PME à l'occasion de leur départ à la retraite. C'est l'application de ce dernier régime d'« abattement retraite » dans sa version issue de la [loi n° 2005-1720](#) du 30 décembre 2005 de finances pour 2005 désormais abrogée qui était en cause devant le Conseil d'État. Ce dispositif prévoyait un abattement d'un tiers de la plus-value réalisée par année de détention des titres cédés au-delà de la cinquième année et aboutissait donc à une exonération totale après huit ans de détention des titres de la PME cédés par le dirigeant partant à la retraite à la condition que ces titres se rapportent soit à une société opérationnelle, soit à une société ayant « pour objectif social exclusif » de détenir des participations dans des sociétés opérationnelles.

Plusieurs requérants avaient racheté la société dont ils étaient salariés et avaient créé une société holding pour loger les participations correspondantes. Leurs droits respectifs dans cette société furent cédés à un autre groupe, et ils estimaient pouvoir être exonérés d'impôt sur le revenu sur les gains nets de cession réalisés à cette occasion. Ils firent toutefois l'objet de redressements de la part de l'administration fiscale qui estimait que leur société holding ne relevait



pas des dispositions du 2° du II de l'[article 150-0-D bis](#) du code général des impôts (CGI) relatives au dispositif d'abattement renforcé pour départ en retraite, dès lors que celle-ci n'était ni une société opérationnelle, ni une holding ayant pour objet exclusif la détention de participations dans de telles sociétés.

Par sa décision *M. et Mme B. et autres*, le Conseil d'État a jugé que le législateur avait entendu inclure les plus-values de cession de titres de sociétés holdings animatrices de groupe dans le champ du dispositif de l'« abattement retraite ». Cette inclusion était déjà prévue par une instruction fiscale ([5 C-1-07](#), BOI n° 10 du 22 janvier 2007). Le Conseil d'État a interprété l'[article 150-0-D bis](#) du CGI dans le même sens, en faisant explicitement référence aux travaux préparatoires de l'article 29 de la loi de finances rectificative pour 2005 dont il est issu. Cette assimilation des sociétés holdings animatrices à des sociétés opérationnelles a d'ailleurs été depuis explicitement reconnue par le législateur dans le cadre de la modification de l'[article 150-0-D bis](#) du CGI par la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014. Concernant la définition de la société holding animatrice de groupe, le Conseil d'État s'est inscrit dans la continuité de la doctrine, du législateur et du juge judiciaire. Les sociétés holdings animatrices sont ainsi définies comme des sociétés qui participent activement à la conduite et la politique de leur groupe ainsi qu'au contrôle de leurs filiales et qui rendent, le cas échéant et à titre purement interne, des services spécifiques, administratifs, juridiques, comptables, financiers et immobiliers. L'activité de la société holding doit alors être considérée comme le prolongement de celle de ses filiales opérationnelles. Le Conseil d'État exige par ailleurs que cette activité d'animation constitue l'activité principale de la holding. Il se déduit de cette exigence qu'une société holding dont l'activité d'animation serait marginale ou accessoire ne pourrait bénéficier de l'« abattement retraite ». En revanche, une holding mixte peut être considérée comme animatrice si cette activité d'animation est majoritaire ou prépondérante. En l'espèce le Conseil d'État se fonde sur un faisceau d'indices pour juger que la société holding en cause doit être regardée comme exerçant, à titre principal, une activité d'animation. Par suite, il fait droit à la demande en décharge présentée par les requérants.

Concernant la preuve de l'activité d'animation par la société holding, le Conseil d'État a choisi un régime de preuve objective, conformément à sa jurisprudence, dès lors qu'est en cause la question de savoir si un contribuable entre dans les prévisions d'un régime fiscal favorable ou particulier (CE, 16 décembre 1998, *Ministre du budget c/ SA Coopere*, nos [155384](#) et 158826 et CE, 23 décembre 2011, *Société Mercedes*, n° [323189](#), T.). Le juge de l'impôt a alors recours à la méthode dite du faisceau d'indices pour se prononcer au sujet à la fois de l'existence de l'activité d'animation mais aussi de son caractère principal ou prépondérant. A titre d'exemples, des éléments tels que la valeur vénale, et non pas comptable, de la participation animée par la holding au regard des autres actifs qu'elle gère de manière passive, la communauté des dirigeants entre la holding et les sociétés du groupe, les procès-verbaux de conseils d'administration ou les termes des conventions d'assistance entre la holding et ses filiales sont autant d'éléments qui peuvent être pris en considération par le juge administratif.



Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux et conventions internationales

Ministre de l'action et des comptes publics c/ Société Deutsche Bahn AG (n° 415769)

Le Conseil d'État juge que l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) ne constitue pas une imposition analogue ou semblable à la contribution des patentes au sens de l'article 1^{er} de la convention fiscale franco-allemande du 21 juillet 1959.

CE, Plén., 13 juin 2018, Ministre de l'action et des comptes publics c/ Société Deutsche Bahn AG, n° 415769, Rec.

La société de droit allemand Deutsche Bahn AG a été imposée en 2014 et 2015 à l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) prévue à l'article 1599 *quater A* du code général des impôts (CGI) au titre du matériel roulant ferroviaire utilisé par elle sur le réseau ferré national pour les opérations de transport de voyageurs. En application de cet article, toute entreprise de transport ferroviaire disposant, pour les besoins de son activité au 1^{er} janvier de l'année d'imposition, d'un tel matériel et ayant parcouru au moins 300 000 kilomètres l'année précédente, est redevable de cet impôt, calculé en affectant pour chaque matériel roulant, en fonction de sa nature et de son utilisation, un tarif forfaitaire en euros revalorisé annuellement, et en multipliant les montants obtenus par un coefficient calculé en tenant compte du nombre de kilomètres parcourus sur le réseau ferré français.

Ayant contesté en vain cette imposition, la société a porté le litige devant le tribunal administratif de Paris, en excipant des stipulations de la convention fiscale franco-allemande du 21 juillet 1959, dont l'article 1^{er} liste les impositions qui entrent dans son champ – parmi lesquelles figure la contribution des patentes – et précise qu'elle s'applique « à tous autres impôts analogues ou semblables par leur nature qui pourront être institués, après sa signature, dans l'un des États contractants ».

La contribution des patentes ayant été remplacée en 1975 par la taxe professionnelle (TP) et la contribution économique territoriale (CET) s'étant substituée à cette dernière en 2010, le tribunal administratif a conclu de la succession dans le temps de ces impositions, ainsi que de la circonstance que l'IFER avait été instaurée dans le but de neutraliser l'avantage fiscal résultant du remplacement de la TP par la CET pour les entreprises de réseau non délocalisables, et de ce que l'IFER était due à raison de biens utilisés par les entreprises concernées pour l'exercice de leur activité économique, que celle-ci devait être regardée comme « analogue ou semblable » par sa nature à la contribution des patentes. Ayant relevé que la société requérante ne disposait en France d'aucun établissement stable, le tribunal administratif de Paris a déduit de ces éléments que le texte de la convention faisait obstacle à ce que la société Deutsche Bahn AG soit redevable de l'IFER.

Saisi d'un pourvoi en cassation du ministre de l'action et des comptes publics contre ce jugement, le Conseil d'État n'a pas suivi l'analyse des premiers juges. Il a d'abord rappelé que la contribution des patentes, était, à la date de la signature de la convention fiscale franco-allemande, une imposition à laquelle était assujettie toute personne physique ou morale exerçant en France un commerce ou une industrie, constituée d'un droit fixe déterminé par profession et d'un droit proportionnel calculé sur les valeurs locatives des outillages, équipements et locaux utilisés par les professionnels assujettis pour leur activité, dont les modalités de calcul étaient fixées par le tarif des patentes annexé au CGI. Le Conseil d'État a ensuite jugé que le caractère sectoriel de l'IFER d'abord, la circonstance que les entreprises qui y sont soumises le sont à raison, non de l'ensemble des équipements et outillages qu'elles utilisent, mais seulement de leurs matériels roulants limitativement définis ensuite, lesquels sont pris en compte pour la détermination de l'assiette non à raison de leur valeur locative mais selon des valeurs forfaitaires enfin, faisaient ensemble obstacle à ce que cette imposition puisse être regardée comme analogue ou semblable, par sa nature, à la contribution des patentes. Il en déduit qu'en jugeant le contraire, le tribunal administratif de Paris a commis une erreur de droit et lui a renvoyé le jugement de l'affaire.

Impôts sur les sociétés

Société Cérès (n° 387071)

Par cette décision, le Conseil d'État a jugé que, lorsque la valeur d'un apport a été volontairement minorée par les parties pour dissimuler une libéralité faite par l'apporteur à l'entreprise bénéficiaire, l'administration fiscale est fondée à corriger la valeur d'origine des immobilisations apportées pour y substituer leur valeur vénale, augmentant ainsi l'actif net de l'entreprise dans la mesure de l'apport effectué à titre gratuit.

CE, Plén. fisc., 9 mai 2018, Société Cérès, n° 387071, Rec.

A l'issue de diverses opérations de cession mises en œuvre par le président de la SA M.B., et de la création parallèle de la société Cérès, holding du groupe, cette dernière a fait l'objet d'une vérification de comptabilité portant sur les exercices clos en 2005 et 2006. L'administration fiscale a estimé que la valeur d'apport des titres de la SA M.B. retenue dans le cadre de ces différentes opérations et transactions avait été minorée. En conséquence, elle a réévalué la valeur des actions de cette société et considéré que la différence était constitutive d'une libéralité, puis a réintégré le montant correspondant dans le résultat imposable de la société. La société Cérès a saisi le tribunal administratif de Paris d'une demande tendant à la décharge des suppléments d'impôt sur les sociétés en résultant et, a obtenu un dégrèvement partiel en cours d'instance, entraînant le prononcé d'un

non-lieu partiel sur sa demande, dont le surplus fut rejeté. Cette solution ayant été confirmée en appel par la cour administrative d'appel de Paris, la société Cérès s'est pourvue en cassation devant le Conseil d'État.

Ce dernier a jugé, comme il l'avait déjà fait dans l'hypothèse d'une cession à prix minoré (CE, 5 janvier 2005, *Min. c/ Société Raffypack*, n° 254556, T.), que si les opérations d'apport sont, en principe, sans influence sur la détermination du bénéficiaire imposable (ce qui résulte des dispositions combinées du 2 de l'article 38 du code général des impôts (CGI) et de l'article 38 *quinquies* de l'annexe III à ce code), tel n'est en revanche pas le cas lorsque la valeur de l'apport des immobilisations, comptabilisée par l'entreprise bénéficiaire de l'apport, a été volontairement minorée par les parties pour dissimuler une libéralité faite par l'apporteur à l'entreprise bénéficiaire. Il en a déduit qu'en pareille hypothèse l'administration est fondée à corriger la valeur d'origine des immobilisations apportées à l'entreprise pour y substituer leur valeur vénale, augmentant ainsi l'actif net de l'entreprise dans la mesure de l'apport effectué à titre gratuit.

Il est vrai que le Conseil d'État considère qu'en principe, l'inscription d'un bien à l'actif du bilan pour un prix excessif ou au contraire minoré n'entraîne en elle-même la constatation d'aucun profit, ni d'aucune perte, eu égard aux dispositions de l'article 38 du CGI (CE, 17 novembre 2000, *Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie c/ SA Service de presse Edition et Information (SPEI)*, n° 179429, T. et CE, 27 avril 2001, *Société générale de transport et d'industrie*, n° 212680, T.). Toutefois, par la jurisprudence « Société Raffypack » précitée, le Conseil d'État avait déjà retenu une interprétation constructive de l'article 38 *quinquies* de l'annexe III du CGI, qui prévoit que les immobilisations acquises à titre onéreux doivent être inscrites au bilan pour leur coût d'acquisition, en décomposant la transaction en deux étapes : d'une part le coût d'acquisition réelle, d'autre part une acquisition à titre gratuit, opération distincte et constitutive d'une libéralité.

Le Conseil d'État applique un raisonnement similaire aux apports. En effet, un apport constitue une forme de cession et peut, tout comme une vente, être partiellement requalifié en cession à titre gratuit en cas de minoration du prix dissimulant une libéralité. De plus, des considérations d'opportunité plaident pour traiter de manière équivalente, sur le plan fiscal, les minorations d'actifs qui peuvent prendre la forme d'un apport ou d'une cession à titre onéreux, méthodes qui sont aisément substituables et peuvent l'une comme l'autre dissimuler une libéralité.

La société requérante invitait le Conseil d'État à suivre une logique purement économique et soutenait que les apports dont elle avait bénéficié en contrepartie d'émissions d'actions et d'obligations convertibles n'avaient aucunement appauvri les apporteurs à son profit. En effet, il est impossible de se consentir de libéralité à soi-même puisqu'une libéralité ne peut résulter que de l'appauvrissement d'une partie symétriquement à l'enrichissement d'une autre (CE, Sect., 28 février 2001, *Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie c/ M. X.*, n° 199295, Rec.). Or, selon la société, tel était le cas en l'espèce puisque les apporteurs étaient aussi ses actionnaires. Toutefois, le Conseil d'État a refusé de s'engager dans cette voie en



réaffirmant le principe d'autonomie juridique des sociétés et la distinction stricte qui en découle entre l'appréciation de leurs intérêts et ceux de leurs actionnaires (CE, 28 avril 2006, *Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie c/ société Aty France*, n° 278738, T. et CE, 28 avril 2006, *Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie c/ société SEEE*, n° 277572, T.).

Enfin, le Conseil d'État vient également, par cet arrêt, réaffirmer les contours d'une notion déjà largement définie – celle de libéralité – notamment en matière de charge de la preuve. Il confirme en effet la définition de la libéralité donnée dans l'arrêt *Min. c./ M. X.* (CE, Sect., 28 février 2001, n° 199295) et juge que lorsqu'une société bénéficie d'un apport pour une valeur délibérément minorée, par les parties, par rapport à la valeur vénale de l'objet de la transaction et ce, sans que cet écart de prix ne comporte de contrepartie, l'avantage ainsi octroyé doit être regardé comme une libéralité. La Plénière fiscale a confirmé l'application de ces deux critères cumulatifs de l'écart significatif entre le prix convenu et la valeur vénale, et de l'intention libérale, pour caractériser l'existence d'une libéralité en cas d'apport à prix minoré. En l'espèce, l'existence d'une communauté d'intérêts résultant de liens familiaux entre les actionnaires et les apporteurs créait une présomption d'intention libérale (CE, Sect., 6 juin 1984, *SA Compagnie financière de Suez*, nos 35415 et 36733, Rec.), présomption que la société n'a pas efficacement combattue.

Société Berthelot opticiens (n° 401942)

Par cette décision la Plénière fiscale juge que la condition d'activité d'au moins cinq ans prévue à l'article 238 *quindecies* du code général des impôts pour bénéficier du régime d'exonération des plus-values afférentes à la transmission d'une entreprise individuelle ou d'une branche complète d'activité, s'applique à l'activité exercée par le contribuable et non pas à la durée d'affectation à l'activité professionnelle de l'actif cédé.

CE, Plén. fisc., 13 juin 2018, Société Berthelot opticiens, n° 401942, Rec.

La requérante exerçait une activité de commerce de détail d'optique depuis huit ans et estimait pouvoir bénéficier de l'exonération prévue à l'article 238 *quindecies* du code général des impôts (CGI) au titre de la cession de l'un de ses deux fonds de commerce, qu'elle regardait comme une branche complète d'activité. L'administration la lui refusa toutefois au motif qu'elle ne détenait pas cette branche d'activité depuis cinq ans au moins à la date de sa cession, puisqu'elle n'avait acquis ce fonds de commerce que trois avant celle-ci.

Dès les années 1970, le législateur a mis en place un régime d'exonération des plus-values de cession des petites et moyennes entreprises (PME) pour faciliter leur transmission. Trois régimes d'exonération cohabitent et ont pour point commun de subordonner leur bénéfice à une condition d'exercice d'activité par



le contribuable pendant au moins cinq ans. Le dispositif le plus ancien est prévu par l'article 151 *septies* du CGI et s'applique aux contribuables qui exploitent des sociétés de personnes ou des entreprises individuelles relevant de l'impôt sur le revenu et dont le chiffre d'affaires ne doit pas dépasser certains seuils. Les deux autres régimes sont plus récents et ont été créés par les [articles 34](#) et [35](#) de la loi du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005. Le dispositif prévu à l'[article 151 septies A](#) du CGI s'adresse spécifiquement aux contribuables partant à la retraite. Enfin, l'exonération prévue à l'[article 238 quindecies](#) du même code s'applique plus largement puisqu'il concerne les PME soumises à l'impôt sur les sociétés et est applicable en cas de cession d'entreprise individuelle, de branche complète d'activités ou de l'intégralité des parts ou droits d'une société de personnes en fonction du montant de la plus-value réalisée.

La jurisprudence du Conseil d'État s'est d'abord développée concernant l'application du dispositif d'exonération le plus ancien prévu à l'article 151 *septies* du CGI. C'est dans ce cadre que le Conseil d'État a jugé en 1988 que le bénéfice de l'exonération des plus-values professionnelles prévue à cet article était conditionné par l'affectation de l'actif dont la cession avait dégagé une plus-value à l'activité professionnelle du contribuable depuis au moins cinq ans (CE, 27 avril 1988, *M. X.*, n° 55929, T.). Cette décision, très critiquée par la doctrine, a été fragilisée par des arrêts postérieurs. Dès 1993, le Conseil d'État a jugé, dans le cas particulier de la location-gérance d'un fonds de commerce, que ce délai de cinq ans devait être décompté à partir du début de l'activité du propriétaire du fonds qui l'avait d'abord exploité personnellement avant de le donner en location gérance, le propriétaire devant alors être regardé comme poursuivant sous une autre forme l'exercice de son activité professionnelle antérieure (CE, Sect., 28 juillet 1993, *Ministre du budget c/ M. X.*, n° 70812, Rec.). En 1995, le Conseil d'État a encore fragilisé la décision *Mimoun* en jugeant que la doctrine administrative excluait, pour l'application du même dispositif d'exonération, de prendre en compte la durée pendant laquelle l'actif cédé avait été détenu (CE, 17 mai 1995, *Ministre du budget c/ M. Y.*, n° 136878, Rec.). Cependant, cette décision était fondée sur le seul terrain de la doctrine et pas sur celui de la loi fiscale. Enfin, en 2002, la décision *Mimoun* a pu être considérée comme implicitement abandonnée lorsque le Conseil d'État a estimé que le contribuable devait, pour bénéficier de l'exonération prévue à l'[article 151 septies](#), justifier que le bien dont la cession a dégagé une plus-value avait été affecté à l'une des activités professionnelles visées à cet article et que celle-ci avait été exercée pendant au moins cinq ans avant cette cession (CE, 23 octobre 2002, *M. X.*, n° 223084, T.).

Toutefois, le débat a été relancé lorsqu'en 2015, le Conseil d'État a jugé, à propos de l'exonération prévue à l'[article 151 septies A](#) du CGI impôts, et sur le seul terrain de la loi fiscale, qu'un pharmacien ayant successivement exercé son activité dans le cadre de deux fonds d'officine distincts ne pouvait se prévaloir du cumul des durées correspondantes dès lors qu'il n'avait pas apporté ce premier fonds à la société à responsabilité limitée par l'intermédiaire de laquelle il avait par la suite poursuivi son activité (CE, 19 juin 2015, *M. B.*, n° 376137). De son côté, l'administration avait, par la voie de sa doctrine, développé des interprétations divergentes en fonction des dispositifs d'exonération. Tenant compte des évolutions de la jurisprudence du



Conseil d'État, elle admettait que les délais d'exploitation de chaque fonds d'une même activité soient cumulés pour le décompte du délai de cinq ans dans le cadre du régime d'exonération prévu à l'[article 151 septies](#) du CGI. En revanche, elle maintenait une interprétation rigoureuse dans le cas du régime prévu à l'[article 238 quindecies](#) du même code en estimant qu'en cas de cession d'une branche d'activité, le délai de cinq ans ne courrait qu'à compter de la date de création ou d'acquisition de cette branche et non dès le début de l'activité de l'entreprise. La question renvoyée à la Plénière fiscale portait cette fois sur l'exonération prévue à l'[article 238 quindecies](#) du CGI et était la suivante : la condition de durée figurant à cet article se réfère-t-elle à la seule durée d'exercice par le contribuable de l'activité professionnelle correspondant au bien cédé ou impose-t-elle aussi que ce bien ait été affecté à cette activité professionnelle pendant au moins cinq ans ? Le Conseil d'État a principalement pris en compte la rédaction sans équivoque du texte, revenant ainsi sur l'interprétation plus constructive qu'il avait faite de ces dispositions dans la décision *M.* précitée. Ce faisant, il tranché en faveur de la première option. C'est également à la fois par souci de cohérence avec sa jurisprudence relative aux [articles 202](#) et suivants du CGI, relatifs à la taxation immédiate des BNC en cas de cessation de l'exercice d'une profession non commerciale, ainsi que pour répondre à l'objectif de facilitation des transmissions d'entreprises poursuivi par le législateur que la Plénière fiscale a considéré que la condition de durée prévue par les dispositions en cause se référerait à la seule durée d'exercice par le contribuable de l'activité professionnelle correspondant au bien cédé. Cette interprétation, a priori transposable aux deux autres régimes d'exonération compte tenu de l'identité de rédaction des dispositions applicables, vient ainsi clôturer un itinéraire jurisprudentiel long de trente ans quant à la portée de la condition d'activité.

Société Croë Suisse (n° 402006)

Le Conseil d'État synthétise sa définition de l'acte anormal de gestion, et précise les modalités d'administration de la preuve dans le cas de la cession d'un élément d'actif immobilisé réalisée à un prix significativement inférieur à sa valeur vénale.

CE, Plén. fisc., 21 décembre 2018, Société Croë Suisse, n° 402006, Rec

La formation de plénière fiscale du Conseil d'État, saisie d'un redressement opéré sur le terrain de l'acte anormal de gestion, a défini cette notion, en a précisé les règles de preuve et en a dégagé une application particulière dans le cas d'une cession d'actif immobilisé pour un prix significativement inférieur à sa valeur vénale.

Si l'administration et le juge n'ont, en principe, pas vocation à s'immiscer dans la gestion des entreprises (CE, Sect., *SA Monte Paschi Banque*, 13 juillet 2016, n° 375801, Rec), la jurisprudence du Conseil d'État a cependant admis, sur le fondement des articles 38 et 209 du code général des impôts (CGI), d'attacher des conséquences fiscales à l'acte par lequel une entreprise s'appauvrit à dessein, avec pour conséquence une diminution du résultat imposable.



Soumise à un régime prétorien, la qualification d'acte anormal de gestion, que le Conseil d'État contrôle en tant que juge de cassation (CE, 6 mai 1996, *Succession X.*, n° 148572), exige en général la réunion d'une condition objective, tenant à l'appauvrissement effectif de l'entreprise sans contrepartie, et d'une condition subjective, relative à l'intention délibérée de ne pas agir dans l'intérêt de l'entreprise. Synthétisant des jurisprudences éparses qui n'avaient pas retenu une définition unique, la Plénière fiscale a donc rappelé que l'acte anormal de gestion se définissait comme l'acte par lequel une entreprise décide de s'appauvrir à des fins étrangères à son intérêt.

Le Conseil d'État a ensuite précisé la dialectique de la preuve de l'acte anormal de gestion. C'est à l'administration fiscale qu'il revient d'établir les faits susceptibles de constituer un acte anormal de gestion (v., pour cette dernière condition, la décision CE Plénière, 27 juillet 1984, *SA Renfort Service*, n° 34588), à charge ensuite pour le contribuable de prouver l'avantage qu'il a tiré de l'opération litigieuse.

La jurisprudence faisait toutefois apparaître plusieurs cas dans lesquels le second critère, subjectif, pouvait être présumé par l'administration, à charge alors pour le contribuable de renverser cette présomption. La section du contentieux avait ainsi jugé que les relations d'intérêt, ou particulières, entre les parties à l'opération litigieuse ayant conduit à un appauvrissement de la société contrôlée permettaient de regarder cet appauvrissement comme délibéré, sauf à prouver qu'il avait été consenti dans l'intérêt de l'entreprise (CE, 20 décembre 2011, *Société Boulogne Distribution*, n° 313435). De même, le Conseil d'État avait jugé que certaines opérations présentaient par elles-mêmes un degré d'anormalité tel qu'elles ne pouvaient être, en principe, que délibérées : ainsi des avances sans intérêt et des abandons de créance (CE, 26 février 2003, *Société Pierre de Reynal et compagnie*, n° 223092, T.) ou encore des renoncements à obtenir une contrepartie financière à une concession de licence de marque (CE, 10 février 2016, *SA Hôtels et casinos de Deauville*, n° 371258, T.).

Dans sa décision du 21 décembre 2018, le Conseil d'État a jugé que lorsque l'administration soutient que la cession d'un actif immobilisé a été réalisée à un prix significativement inférieur à la valeur vénale qu'elle a retenue et que le contribuable n'apporte aucun élément de nature à remettre en cause cette évaluation, elle doit être regardée comme apportant la preuve du caractère anormal de l'acte de cession si le contribuable ne justifie pas, à son tour, que l'appauvrissement qui en est résulté a été décidé dans l'intérêt de l'entreprise. Le Conseil d'État a relevé que tel pouvait être le cas lorsque le contribuable démontre que son entreprise était dans la nécessité de procéder à la cession à un tel prix, ou qu'elle en a, en fait, tiré une contrepartie réelle. Cette simplification probatoire au profit de l'administration est circonscrite à la cession d'un actif immobilisé, et ne vaut pas pour l'actif circulant (v. en ce sens CE, 4 juin 2019, *Société d'investissements maritimes et fonciers*, n° 418357, T.).

Pour casser l'arrêt qui était déféré à son contrôle et renvoyer l'affaire à la cour administrative d'appel, le Conseil d'État a ensuite estimé que s'ils avaient bien manié la charge de la preuve en regardant pour établi l'acte anormal de gestion au motif que le prix de cession des titres était significativement inférieur à leur valeur



vénale, sans que le contribuable ne justifie de l'intérêt de l'entreprise à le faire, les juges du fond avaient cependant commis une erreur de droit dans la première étape de leur raisonnement en refusant de tenir compte, pour apprécier la valeur vénale des titres cédés retenue par l'administration fiscale, de leur illiquidité. Le Conseil d'État en a déduit que l'écart significatif entre le prix de vente et cette valeur vénale, ainsi remise en cause, ne pouvait être regardé comme établi, et que, par voie de conséquence l'administration ne pouvait être regardée, en l'état, comme apportant la preuve du caractère anormal de l'acte de cession litigieux.

Le Conseil d'État s'est prononcé, à la suite de cette décision, sur l'hypothèse dans laquelle l'administration souhaite invoquer le caractère anormal d'un acte de gestion, s'agissant cette fois d'un élément d'actif circulant. Dans cette hypothèse, il a jugé que les règles classiques de dévolution de la preuve, qui imposent à l'administration d'établir les faits sur lesquels elle se fonde pour invoquer le caractère anormal d'un acte de gestion, s'appliquent. (CE, 4 juin 2019, *Société d'investissements maritimes et fonciers*, n° 418357, T.).

Taxe professionnelle

Caisse régionale du crédit agricole mutuel de Pyrénées Gascogne (n° 388209)

Statuant en formation de plénière fiscale, le Conseil d'État a précisé sa jurisprudence relative aux éléments devant être pris en compte dans le calcul de la valeur ajoutée servant de base au calcul de la cotisation minimale de taxe professionnelle et jugé que les dépenses courantes de mécénat sont déductibles de la valeur ajoutée.

CE, Plén. fisc., 9 mai 2018, Caisse régionale du crédit agricole mutuel de Pyrénées Gascogne, n° 388209, Rec.

Depuis sa décision *Min c./ Société foncière Ariane* (CE, 4 août 2006, *Min c./ Société foncière Ariane*, n° 267150, T.), le Conseil d'État juge de façon explicite que les dispositions de l'[article 1647 B sexies](#) du code général des impôts (CGI) ont pour finalité de fixer la liste limitative des catégories d'éléments comptables devant être pris en compte dans le calcul de la valeur ajoutée servant de base à la cotisation minimale de taxe professionnelle, et qu'il convient de se référer aux dispositions du plan comptable général dans leur rédaction en vigueur lors de l'année d'imposition concernée pour déterminer si une charge ou un produit se rattache à l'une de ces catégories.



Par sa décision *Caisse régionale du crédit mutuel de Pyrénées Gascogne* (CE, plén., 9 mai 2018, n° 388209, Rec.) le Conseil d'État a confirmé cette approche. Il a d'abord considéré que la nature des dépenses de mécénat n'empêche pas leur déduction dans le calcul de la valeur ajoutée définie à l'[article 1647 B sexies](#) du CGI, cantonnant par suite sa décision *SAS Pierre Fabre Médicament* à une pure solution d'espèce (CE, 21 avril 2017, n° 398246). La grille de lecture applicable aux dépenses de mécénat qui a été dégagée découle du principe de connexion entre réglementations fiscale et comptable. Le Conseil d'État a jugé de longue date que la définition de la valeur ajoutée prévue à l'[article 1647 B sexies](#) du code général des impôts devait être interprétée en fonction des règles comptables (CE, 27 juin 1990, *M. X.*, n°s 72948, 74164, T.). Il a précisé ensuite que les règles comptables qui devaient permettre cette interprétation étaient celles applicables aux années d'imposition en litige (CE, 30 décembre 2002, *Société Hyper Média*, n° 238030, Rec. et CE, 8 juin 2005, *SAS Sofinad*, n° 270967, Rec.).

Or, conformément au plan comptable général en vigueur en 2007 et en 2008, les dépenses de mécénat étaient « assimilables à des dons ». La société requérante devait donc les comptabiliser au poste 62 « Autres services extérieurs » en tant que charges d'exploitation si elles avaient un caractère récurrent. A l'inverse, elle devait les comptabiliser au poste 671 « Charges exceptionnelles sur opérations de gestion » si ces dépenses avaient un caractère non-récurrent. Il ne s'agissait donc pas d'une décision de gestion mais d'une obligation. Le poste « services extérieurs » étant rattachable aux « consommations de biens et services en provenance de tiers » mentionnées au 1 du II de l'[article 1647 B sexies](#) du CGI, les dépenses courantes de mécénat pouvaient par suite être déduites du calcul de la valeur ajoutée taxable. En revanche, le même article ne mentionnant pas les charges exceptionnelles (CE, 6 décembre 2006, *SA Algeco*, n° 280800 ou CE, 1^{er} juillet 2009, *Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie c/ SA André Gaubert*, n° 298513 ou CE, 6 décembre 2017, *Ministre des finances et des comptes publics c/ Société Paris Saint-Germain Football Club*, n° 401533, T.), les dépenses non récurrentes de mécénat ne sont pas déductibles pour le calcul de cette même valeur ajoutée taxable. Le Conseil d'État a donc refusé de considérer toutes les dépenses de mécénat comme non déductibles pour le calcul de la valeur ajoutée en raison de l'absence de contreparties tangibles à ce type de dépenses, raisonnement qui aurait conduit à faire abstraction des normes comptables.

Le Conseil d'État a ensuite jugé que les reprises de provisions pour dépréciation de créances douteuses ou compromises par les établissements bancaires, dont le traitement comptable est laissé au choix des contribuables par le règlement du 16 janvier 1991 relatif à l'établissement et à la publication des comptes des établissements de crédit (soit au poste « Intérêts et produits assimilés », qui entre dans la catégorie des produits d'exploitation bancaire, soit au poste 18 « coût du risque », qui n'entre pas dans le calcul du produit net bancaire) et que la société requérante avait enregistrées dans un compte de produits d'exploitation, devait être incluses dans le calcul de la valeur ajoutée. Le Conseil d'État a donc une nouvelle fois fait application du principe de connexion entre réglementations comptable et fiscale, même s'il se réserve toujours le droit de passer outre le



traitement comptable du contribuable, pourtant conforme aux normes, si une logique fiscale ou économique le justifie (CE, 4 août 2006, *SA Colas Sud-Ouest*, n^{os} 70961 et 270965, T.).

La solution adoptée dans cette affaire est transposable, dans ses principes, à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises prévue par l'article 1586 *sexies* du CGI, qui a remplacé la taxe professionnelle (CE, 29 juin 2018, *SAS Compagnie exploitation et répartition pharmaceutique de Rouen*, n^o 416346, T.).

Effets de la déclaration d'inconstitutionnalité d'une disposition législative ayant fondé une imposition

SCI Maximoise de création (n^o [424819](#)) et SAS Aegir
(n^o [424821](#))

Le Conseil d'État a défini la portée, dans le champ fiscal, des décisions rendues par le Conseil constitutionnel par la voie de la QPC : la déclaration de non-conformité d'une disposition législative sur le fondement de laquelle a été imposé un contribuable ne constitue pas un événement susceptible d'ouvrir un nouveau délai de réclamation au sens des articles L. 190, R. 196-1 et R. 196-2 du livre des procédures fiscales.

CE, avis, 11 janvier 2019, SCI Maximoise de création SAS Aegir, n^{os} [424819](#) et [424821](#), Rec.

Saisi d'une demande d'avis dans le cadre fixé par l'article L. 113-1 du code de justice administrative, le Conseil d'État était invité à se prononcer sur la question de savoir si une décision du Conseil constitutionnel constatant, à l'occasion d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC), la non-conformité à la Constitution d'une disposition législative constituait un événement susceptible de faire courir un nouveau délai de réclamation contre les impositions mises à la charge d'un contribuable sur le fondement de cette disposition.

Le Conseil d'État avait admis de manière prétorienne qu'un constat d'inconstitutionnalité constituait un événement ouvrant un délai de réclamation pour les contribuables dont l'imposition avait été fondée sur le texte remis en cause (CE, 14 février 2001, *Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie c/ S.A. Champagne Jeanmaire*, n^o [202966](#), Rec.). Ainsi, il jugeait, avant le 1^{er} janvier 2013, que toute décision juridictionnelle émanant du Conseil d'État (en incluant ses avis contentieux), de la Cour de cassation, du Tribunal des conflits ou de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) révélant la non-conformité d'une règle

de droit, appliquée aux contribuables, à une règle de droit supérieure, constituait un événement de nature à rouvrir un nouveau délai de réclamation jusqu'au 31 décembre, selon l'impôt concerné, de l'année ou de la deuxième année suivant cette décision (CE, Sect., 30 décembre 2013, *Société Rallye*, n° [350100](#), Rec.).

Cependant, le législateur est revenu sur cette jurisprudence par la [loi n° 2012-1510](#) du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012, qui exclut qu'une décision de non-conformité d'une règle fiscale à une norme de droit supérieure puisse rouvrir un délai de réclamation au contribuable. Ainsi, les articles [R. 196-1](#) et [R. 196-2](#) du livre des procédures fiscales tels que modifiés par le [décret n° 2013-643](#) du 18 juillet 2013 indiquent que les décisions non susceptibles de recours rendues par le Conseil d'État, la Cour de cassation, le Tribunal des conflits et la CJUE ne constituent pas un événement susceptible de faire courir un délai de réclamation. Toutefois, le Conseil d'État ne s'était pas encore prononcé sur le sort des décisions du Conseil constitutionnel rendues dans le cadre de la QPC.

Pour juger que les décisions du Conseil constitutionnel rendues dans le cadre d'une QPC déclarant inconstitutionnelle une disposition législative ne constituaient pas, en elles-mêmes, un événement susceptible d'ouvrir un nouveau délai de réclamation au contribuable, le Conseil d'État s'est appuyé sur le deuxième alinéa de l'[article 62](#) de la Constitution, dans sa rédaction issue de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008, qui laisse le soin au seul Conseil constitutionnel de déterminer les effets de ses propres décisions. L'assimilation automatique d'une déclaration d'inconstitutionnalité à un événement aurait été peu conciliable avec la lettre de l'article 62 de la Constitution d'autant que le Conseil constitutionnel avait, à de nombreuses reprises, manifesté son intention de se réserver le monopole de l'interprétation des effets de ses décisions (à titre d'exemple : CC, 25 mars 2011, n° [2010-108](#) QPC). De plus, cette automaticité aurait donné un avantage structurel aux décisions rendues par le Conseil constitutionnel alors que le principe d'équivalence fixé par la jurisprudence de la CJUE impose que les délais de recours nationaux s'appliquent indifféremment aux recours fondés sur la méconnaissance du droit de l'Union et à ceux fondés sur la violation du droit national s'agissant d'un même type de redevances ou de taxes (CJCE, 10 juillet 1997, *Rosalba Palmisani c/ Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)*, [aff. C-261/95](#) et CJCE, 2 décembre 1997, *Fantask A/S e.a. c/ Industriministeriet (Erhvervministeriet)*, [aff. C-188/95](#)).

Enfin, par un avis rendu quelques semaines plus tard, le Conseil d'État a généralisé cette solution aux réserves d'interprétation émises par le Conseil constitutionnel dans le cadre d'une QPC qui ne peuvent pas non plus, par elles-mêmes, constituer un événement au sens du livre des procédures fiscales susceptible d'ouvrir un nouveau délai de réclamation pour le contribuable (CE, avis, 6 février 2019, *SAS Bourgogne Primeurs*, nos [425509](#), [425511](#), T.).



Société Biomnis (n° 421460)

Ecartant l'application de l'exception de recours parallèle, le Conseil d'État a contrôlé, pour la première fois par la voie du recours pour excès de pouvoir, la légalité de la décision par laquelle l'administration fiscale refuse d'accorder à une société le bénéfice de l'option pour le régime de l'intégration fiscale.

CE, 1^{er} juillet 2019, Société Biomnis, n° 421460, Rec.

Le Conseil d'État devait se prononcer sur la légalité de la décision par laquelle le directeur départemental des finances publiques du Rhône avait refusé d'accorder à la société requérante le bénéfice de l'option pour le régime d'intégration fiscale prévu à l'article 223 A du code général des impôts, au motif qu'elle n'en respectait pas les conditions légales. Cette société soutenait que la Cour avait commis une erreur de droit en jugeant que cette décision ne constituait pas un acte détachable de la procédure d'imposition à l'impôt sur les sociétés et ne pouvait pas être contestée par la voie du recours pour excès de pouvoir.

Selon une jurisprudence constante, le recours pour excès de pouvoir n'est, en vertu de l'exception de recours parallèle, pas ouvert au contribuable à l'encontre des actes qui les concernent directement lorsque ces actes sont jugés non détachables de la procédure d'imposition (en matière fiscale : CE, Ass., 29 juin 1962, *Société des aciéries de Pompey*, n° 53090, Rec.). Toutefois, cette exception ne s'applique pas lorsque le contribuable apporte la preuve que le recours de plein contentieux fiscal qu'il pourrait un jour introduire n'est pas d'une efficacité équivalente à un recours en excès de pouvoir et que le premier ne peut donc valablement se substituer au second. Le Conseil d'État a ainsi jugé que si une prise de position formelle de l'administration sur une situation de fait au regard d'un texte fiscal en réponse à une demande présentée par un contribuable sur le fondement des 1° à 6° et du 8° de l'article L. 80 B ou de l'article L. 80 C du livre des procédures fiscales ne peut en principe, compte tenu de la possibilité d'un recours de plein contentieux devant le juge de l'impôt, être contestée par ce contribuable par la voie du recours pour excès de pouvoir, cette voie de droit est, par tempérament, ouverte lorsque la prise de position de l'administration, à supposer que le contribuable s'y conforme, entraîne des effets notables autres que fiscaux et qu'ainsi, la voie du recours de plein contentieux devant le juge de l'impôt ne lui permettrait pas d'obtenir un résultat équivalent, et ce, notamment lorsque le fait de se conformer à la prise de position de l'administration aurait pour effet, en pratique, de faire peser sur le contribuable de lourdes sujétions, de le pénaliser significativement sur le plan économique ou encore de le faire renoncer à un projet important pour lui ou de l'amener à modifier substantiellement un tel projet (CE, Sect., 2 décembre 2016, *Ministre c/ Société Export Press*, nos [387613](#), 387631, 387632, 387633, 387635, 387636, 387637, 387638, Rec.).

En l'espèce, le Conseil d'État a d'abord jugé que le refus opposé par l'administration à une société lui notifiant l'option pour la constitution d'un groupe fiscal intégré au motif qu'elle ne remplissait pas les conditions pour bénéficier du régime de l'intégration fiscale prévu à l'[article 223](#) du code général des impôts présentait le caractère d'une décision faisant grief, eu égard aux effets qu'elle emportait pour cette société comme pour ses filiales.

Ecartant l'application de l'exception de recours parallèle, il a ensuite jugé pour la première fois que, compte tenu des enjeux économiques qui motivent l'option pour l'intégration fiscale et des effets notables autres que fiscaux qui sont susceptibles de résulter du refus opposé par l'administration pour les sociétés concernées, cette décision peut être contestée par la voie du recours pour excès de pouvoir, nonobstant la circonstance que les sociétés concernées auraient ultérieurement pu former un recours de plein contentieux devant le juge de l'impôt en vue d'obtenir, le cas échéant, les restitutions d'impôt résultant de la constitution d'un groupe fiscal intégré

Cultes

Mise à disposition par les communes de leurs locaux

Commune de Valbonne (n° [417629](#))

Précisant sa jurisprudence *Commune de Montpellier* (Ass., 19 juillet 2011, n° [313518](#), Rec.), le Conseil d'État a estimé que les collectivités territoriales pouvaient donner à bail, et ainsi pour un usage exclusif et pérenne, à une association culturelle un local existant de leur domaine privé sans méconnaître la loi du 9 décembre 1905, et sous réserve que les conditions, notamment financières, de cette location excluent toute libéralité.

CE, 7 mars 2019, Commune de Valbonne, n° [417629](#)

Entendant faire application des dispositions de l'[article L. 2144-3](#) du code général des collectivités territoriales (CGCT), qui permettent aux communes de mettre à la disposition des associations des « locaux communaux », le conseil municipal de la commune de Valbonne avait décidé de louer un local appartenant à la commune à une association en vue de l'exercice d'activités culturelles. Sur le fondement de cette délibération, le maire de la commune avait conclu un bail avec l'association. Le tribunal administratif de Nice avait annulé ces décisions au motif que, l'association ayant été exonérée de loyer pendant trois ans compte

tenu des travaux importants à réaliser, la commune devait être regardée comme ayant consenti une libéralité assimilable à une subvention. La cour administrative d'appel de Marseille a rejeté l'appel formé par l'association contre ce jugement, en substituant au motif d'annulation retenu par le tribunal celui, inspiré de la décision *Commune de Montpellier* (Ass., 19 juillet 2011, n° 313518, Rec.), tiré de ce que la mise à disposition, qui avait été décidée pour une durée de trois ans reconductible, revêtait un caractère exclusif et pérenne, et méconnaissait dès lors la loi de séparation des Eglises et de l'État du 9 décembre 1905. Un pourvoi en cassation avait été formé contre cet arrêt devant le Conseil d'État.

La commune soutenait en premier lieu que la juridiction administrative n'était pas compétente pour connaître de cette affaire dès lors que les locaux mis à disposition de l'association appartenaient à son domaine privé. Le Conseil d'État a écarté la compétence de la juridiction judiciaire et retenu celle de la juridiction administrative. Il a ainsi rappelé que, s'agissant des décisions qui n'affectent ni le périmètre ni la consistance du domaine privé, par exemple la décision de conclure un bail de droit commun, les règles de compétence diffèrent selon la qualité de l'auteur du recours. Lorsque le requérant est partie au contrat portant sur le bien en cause, le litige, qui ne met en cause que des rapports de droit privé, relève du juge judiciaire (TC, 22 nov. 2010, *Société Brasserie du Théâtre c/ Commune de Reims*, n° 3764, Rec.). En revanche, lorsque le requérant est un tiers au contrat, la contestation de l'acte détachable relève de la juridiction administrative (TC, 5 mars 2012, *Dewailly c/ Centre communal d'action sociale de Caumont*, n° 3833, Rec. ; CE, 27 octobre 2015, *M. E. et autres*, n° 386595 et 390657, T.). En l'espèce, l'instance ayant été introduite par une association tierce et son président, le Conseil d'État a retenu la compétence de la juridiction administrative.

Le Conseil d'État devait, en second lieu, se prononcer sur la possibilité, pour une commune, de laisser de façon exclusive et pérenne à la disposition d'une association pour l'exercice d'un culte des locaux lui appartenant lorsque ces locaux sont affectés à son domaine privé.

Il a d'abord jugé de manière inédite qu'étaient regardés comme des locaux communaux, au sens et pour l'application de l'article L. 2144-3 du CGCT, les seuls locaux affectés aux services publics communaux, et non l'ensemble des immeubles appartenant à la commune. Réitérant la solution qu'il avait retenue dans sa décision *Commune de Montpellier* (Ass., 19 juillet 2011, n° 313518, Rec.), il a ensuite précisé le régime de la mise à disposition de ces locaux. Il a ainsi rappelé que les dispositions de l'article L. 2144-3 du CGCT permettaient à une commune, en tenant compte des nécessités qu'elles mentionnent (« *nécessités de l'administration des propriétés communales, du fonctionnement des services et du maintien de l'ordre public* »), d'autoriser, dans le respect du principe de neutralité à l'égard des cultes et du principe d'égalité, l'utilisation pour l'exercice d'un culte par une association d'un local communal, dès lors que les conditions financières de cette autorisation excluaient toute libéralité. Il a également précisé qu'une commune ne pouvait rejeter une demande d'utilisation d'un tel local au seul motif que cette demande lui avait été adressée par une association dans le but d'exercer un culte. Il a enfin jugé qu'en revanche, une commune ne peut décider qu'un local lui appartenant



relevant des dispositions précitées de l'[article L. 2144-3](#) du CGCT sera laissé de façon exclusive et pérenne à la disposition d'une association pour l'exercice d'un culte et constituera ainsi un édifice cultuel.

Après avoir ainsi circonscrit le champ d'application de l'[article L. 2144-3](#), et le régime juridique qui en découle, aux seuls « *locaux affectés aux services publics communaux* », le Conseil d'État en a déduit, ce qui ne figurait pas explicitement au sein de sa décision Commune de Montpellier, que les collectivités territoriales pouvaient donner à bail, et ainsi pour un usage exclusif et pérenne, à une association culturelle un local existant de leur domaine privé sans méconnaître la loi du 9 décembre 1905, et sous réserve que les conditions, notamment financières, de cette location excluent toute libéralité.

Appliquant cette grille de lecture au litige qui lui était soumis, il a considéré que la cour administrative d'appel de Marseille avait commis une erreur de droit en se fondant, pour annuler les décisions litigieuses, sur la circonstance que la commune de Valbonne ne pouvait mettre à disposition exclusive et pérenne au profit d'une association culturelle des locaux lui appartenant.

Détenus

Conditions de détention

M. A. (n° 412010)

Dès lors que rien ne fait obstacle à ce que le préjudice moral subi par un détenu à raison de conditions de détention attentatoires à la dignité humaine, qui revêt un caractère continu et évolutif, soit mesuré dès qu'il a été subi, la créance indemnitaire qui résulte de ce préjudice doit, pour l'application des règles de prescription quadriennale, être rattachée, dans la mesure où il s'y rapporte, à chacune des années au cours desquelles il a été subi.

CE, Sect., 3 décembre 2018, M. A., n° 412010, Rec.

Le requérant, incarcéré à la maison d'arrêt du centre pénitentiaire de Rémire-Montjoly du 24 mai 2011 au 6 août 2013, avait saisi le juge des référés du tribunal administratif de la Guyane le 4 mai 2016 d'une demande tendant au versement d'une provision de 9 100 euros en réparation du préjudice qu'il estimait avoir subi du fait de conditions de détention attentatoires à la dignité humaine. L'ordonnance attaquée du juge des référés avait rejeté sa demande au motif, d'une part, que la créance dont il se prévalait correspondant au chef de préjudice se rapportant à ses conditions de détention en 2011 était prescrite, et, d'autre part, que la créance



correspondant au chef de préjudice se rapportant à ses conditions de détention en 2012 et 2013 ne présentait pas, en l'état de l'instruction, un caractère non sérieusement contestable au sens des dispositions de l'article R. 541-1 du code de justice administrative.

La difficulté principale qui avait justifié le renvoi de l'affaire à la section du contentieux consistait à définir la façon dont les règles de prescription quadriennale prévues par l'article 1^{er} de la loi du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'État, les départements, les communes et les établissements publics étaient applicables aux cas spécifiques où la créance alléguée visait à la réparation de préjudices continus.

Le Conseil d'État avait déjà consacré, dans sa décision du 6 décembre 2013 (CE, Sect., 6 décembre 2013, *M. T.* n° 363290, Rec.), le droit des prisonniers d'être détenus dans des conditions conformes à la dignité humaine, à défaut de quoi il avait jugé que la responsabilité de l'État pouvait être engagée à raison d'un préjudice moral automatiquement né de ce manquement (CE, 5 juin 2015, *M. A.*, n° 370896, T.). Or, un tel préjudice moral présente par définition un caractère continu, c'est-à-dire qu'il perdure, et même s'aggrave par l'effet de l'écoulement du temps, tant que l'inaction fautive de l'administration pénitentiaire se prolonge.

Par la décision commentée, la section du contentieux du Conseil d'État a jugé que le préjudice moral résultant de conditions indignes de traitement devait être regardé comme renouvelé à chaque instant. Il ne donne donc pas naissance à une créance unique rattachable en son ensemble à une année – par exemple l'année au titre de laquelle la détention a pris fin – mais à une succession de créances, imputables par fractions, à chaque année de détention considérée. A la différence des cas où le préjudice doit être consolidé pour pouvoir être évalué (v. par exemple, à propos d'un retard mis à titulariser un agent public, CE, 7 octobre 2015, *M. N.*, n° 381627, T.), il est en effet toujours possible de mesurer l'ampleur d'un tel préjudice moral pour une période donnée sans en connaître les suites (CE, 11 juillet 2008, *M. J.*, n° 306140, Rec.).

Cette décision n'est pas sans rappeler plusieurs autres affaires, à l'occasion desquelles le Conseil d'État avait pu définir les règles applicables en matière de prescription de préjudices continus. Ainsi le préjudice né du mauvais entretien d'un chemin rural, dont la conséquence était l'inondation chronique d'une parcelle privée, fut regardé comme se renouvelant chaque année (CE, 1^{er} octobre 1965, *Consorts Bidaud*, Rec.). Il en est allé de même à l'égard des dommages causés par le refus de concours de la force publique au propriétaire d'un immeuble illégalement occupé (CE, 25 janvier 1967, *Min c./ Plagnol*, n° 64019, T.), ou encore à l'égard des nuisances sonores causées par le fonctionnement d'un ouvrage public, tant que ce fonctionnement n'était pas interrompu (CE, 6 novembre 2013, *Mme A.*, n° 354931, Rec.).

Faisant application des règles de prescription des créances énoncées à l'article 1^{er} de la loi du 31 décembre 1968, la section du contentieux a confirmé l'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de la Guyane en tant qu'il avait jugé que la créance du requérant, qui avait introduit son action indemnitaire le 4 mai 2016, était prescrite au titre de l'année 2011.



La section ne s'en est néanmoins pas tenue à cette seule application glissante de la prescription, ce qui aurait conduit à évacuer les effets de l'écoulement du temps sur la consistance du préjudice lui-même, appréhendé comme une succession de préjudices annuels autonomes. Elle a également jugé qu'à conditions de détention constantes, le seul écoulement du temps aggrave l'intensité du préjudice subi. Cette précision permet ainsi de tenir compte de l'aggravation croissante du préjudice au fil du temps et, indirectement, du préjudice subi durant les périodes prescrites.

Ainsi, en l'espèce, tenant compte de la vulnérabilité du détenu, de la nature et de la durée des manquements constatés, le Conseil d'État a estimé que le préjudice subi entre 2012 et 2013 avait été aggravé par l'écoulement de la période prescrite (2011), au cours de laquelle le préjudice avait bien été subi. Il juge ainsi que les conditions de détention du requérant avaient été indignes dès 2011 jusqu'à la fin de la période de détention, en 2013 et, réglant l'affaire au fond, a fixé à 5 500 € l'indemnisation du préjudice subi par le requérant au titre de la période, non prescrite, courant du 1^{er} janvier 2012 au 6 août 2013.

Domaine

Image de biens relevant du domaine public

Etablissement public du domaine national de Chambord (n° 397047)

Sauf exception prévue par le législateur, la prise de vues d'un bien appartenant au domaine public n'est soumise à autorisation que lorsqu'elle constitue un usage privatif excédant le droit d'usage appartenant à tous.

CE, Ass., 13 avril 2018, Etablissement public du domaine national de Chambord, n° 397047, Rec.

La société « Les Brasseries Kronenbourg » ayant utilisé l'image du château de Chambord pour une campagne publicitaire, le domaine national de Chambord, estimant que l'utilisation de son image à des fins commerciales constituait une utilisation de son domaine public, lui a réclamé le versement d'une contrepartie financière. La société a saisi le tribunal administratif d'Orléans d'une demande d'annulation des titres exécutoires qui lui avaient été adressés et cette juridiction y a fait droit. Le domaine national de Chambord a interjeté appel devant la cour administrative d'appel de Nantes, et a présenté des conclusions subsidiaires tendant à obtenir le paiement des mêmes sommes en réparation du préjudice qu'il aurait subi du fait de la prise des photographies et de leur utilisation à des



fins commerciales. La cour ayant, en formation plénière, rejeté sa requête, il s'est pourvu en cassation, donnant l'occasion à l'Assemblée du contentieux du Conseil d'État d'apporter plusieurs précisions relatives au cadre juridique de l'utilisation privative du domaine public.

Le Conseil d'État a d'abord jugé que les personnes publiques ne disposant pas d'un droit exclusif sur l'image des biens leur appartenant, cette image, distincte du bien, n'est pas au nombre des biens et droits mentionnés par l'article L. 1 du code général de la propriété des personnes publiques qui définit le champ d'application de ce code. Il en a déduit que l'image d'un bien du domaine public ne saurait constituer une dépendance de ce domaine ni par elle-même, ni en qualité d'accessoire indissociable de ce bien au sens des dispositions de l'[article L. 2111-2](#) du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P).

Ensuite, le Conseil d'État a rappelé qu'en vertu des articles [L. 2122-1](#) et [L. 2125-3](#) du CG3P, l'occupation ou l'utilisation du domaine public n'est soumise à la délivrance d'une autorisation que lorsqu'elle constitue un usage privatif de ce domaine public, excédant le droit d'usage appartenant à tous (CE, 31 mars 2014, *Commune d'Avignon*, n° 362140, T.). Considérant qu'une opération consistant à réaliser des prises de vues ne caractérisait pas, en elle-même, un usage privatif du domaine public, sauf à ce qu'elle implique pour les besoins de la réalisation matérielle de cette opération une occupation ou une utilisation du bien qui excède le droit d'usage appartenant à tous (voir sur ce point CE, 29 octobre 2012, *Commune de Tours*, n° 341173, Rec.), il en a déduit qu'en dehors de ce dernier cas, un tel usage du domaine public ne pouvait ni être soumis à autorisation, ni être assujéti au paiement d'une redevance. Il a précisé à cet égard que l'utilisation à des fins commerciales de l'image d'un bien, ne pouvait être assimilée à une utilisation privative du domaine public, au sens des articles [L. 2122-1](#) et [L. 2125-3](#) du CG3P.

En outre, le Conseil d'État a jugé que l'autorité administrative ne pouvait, en l'absence de dispositions législatives le prévoyant, soumettre à un régime d'autorisation préalable l'utilisation à des fins commerciales de prises de vues d'un immeuble appartenant au domaine public, un tel régime étant constitutif d'une restriction à la liberté d'entreprendre et à l'exercice du droit de propriété.

Enfin, le Conseil d'État a indiqué qu'antérieurement à l'entrée en vigueur des dispositions de l'[article L. 621-42](#) du code du patrimoine, qui instaurent un régime spécifique de valorisation et de protection de l'image des domaines nationaux, le gestionnaire du domaine national de Chambord ne tenait d'aucun texte ni d'aucun principe le droit de soumettre à autorisation préalable l'utilisation à des fins commerciales de l'image du château. Partant, une telle utilisation sans autorisation préalable ne constituant pas une faute, le seul préjudice dont celui-ci pouvait, le cas échéant, demander réparation était celui résultant d'une utilisation de cette image qui lui aurait causé un trouble anormal, dans les conditions définies par la jurisprudence de la Cour de cassation, le juge judiciaire étant dans cette hypothèse le seul compétent pour connaître d'un tel litige.



Droits civils et individuels

Accouchement sous X

Mme F. ([n° 420230](#))

Les conditions d'accès d'un enfant aux informations relatives à une femme ayant accouché sous X ne méconnaissent pas l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

CE, 16 octobre 2019, Mme F., [n° 420230](#), Rec.

Afin de faciliter l'accès des personnes à leurs origines, la [loi n° 2002-93](#) du 22 janvier 2002 a créé une commission administrative, le conseil national pour l'accès aux origines personnelles (CNAOP), placé auprès du ministre chargé des affaires sociales, à qui les enfants nés sous X peuvent s'adresser pour obtenir des renseignements sur la femme qui les a mis au monde (une procédure similaire étant prévue pour connaître l'identité du père). Le CNAOP, qui dispose à cette fin de pouvoirs d'investigation étendus, est alors chargé de recueillir des éléments relatifs à l'identité de la mère de naissance. Lorsque cette identité peut être établie, notamment en raison des renseignements qu'elle est invitée à laisser lors de son accouchement ([article L. 222-6](#) du code de l'action sociale et des familles (CASF)), elle est communiquée à l'enfant avec l'accord de la mère de naissance. Si celle-ci est décédée, l'identité est révélée sous réserve que la mère de naissance n'ait pas exprimé de volonté contraire à l'occasion d'une première demande d'accès à la connaissance des origines de l'enfant ([article L. 147-6](#) du CASF).

Dans cette affaire, la requérante, née sous X en juin 1952 et adoptée quelques mois plus tard, s'était adressée au CNAOP pour tenter d'obtenir l'identité de sa mère de naissance. Contactée par la commission, cette dernière avait refusé de lever le secret sur son identité et indiqué qu'elle ne souhaitait pas être recontactée, tout en répondant aux questions que la requérante lui avait transmises par l'intermédiaire de la commission. En 2010, la requérante avait de nouveau sollicité le CNAOP afin qu'il prenne contact avec sa mère de naissance. Respectant la volonté de cette dernière, le CNAOP avait refusé, et la requérante avait contesté ce refus devant le tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie, puis devant la cour administrative d'appel de Paris, avant de se pourvoir en cassation devant le Conseil d'État.

A l'appui de son pourvoi, la requérante soutenait tout d'abord qu'à la date de sa naissance, en 1952, la loi ne prévoyait pas la possibilité d'un accouchement sous X, c'est-à-dire la faculté pour la mère de naissance de conserver le secret sur son identité. Dès lors, en l'absence de secret à protéger, le CNAOP ne pouvait faire jouer les dispositions de la loi de 2002 permettant à sa mère de naissance de maintenir son anonymat. Pour écarter ce moyen, le Conseil d'État a relevé que l'acte dit « loi » du 15 avril 1943 relative à l'assistance et à l'enfance, applicable à la date de

naissance de la requérante et qui permettait à la mère ayant accouché de laisser l'enfant au bureau d'abandon d'une maison maternelle, en vue de son admission comme pupille de l'État, et de conserver le secret sur son identité, protégeait donc bien le secret de l'identité de la mère de naissance de la requérante.

La requérante soutenait ensuite que l'impossibilité pour elle d'obtenir la levée du secret en l'absence d'accord de sa mère de naissance méconnaissait le droit au respect de sa vie privée garanti par l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CESDH).

Le Conseil d'État a d'abord rappelé que les dispositions du CASF définissaient un équilibre entre le respect dû au droit à l'anonymat garanti à la mère lorsqu'elle a accouché sous X et le souhait légitime de l'enfant né dans ces conditions de connaître ses origines. Il a souligné que la mère biologique de la requérante était encore en vie et que la requérante n'avait pas été privée de toute possibilité d'accès à des éléments de son identité dès lors que le CNAOP lui avait communiqué, hormis l'identité de sa mère, plusieurs informations relatives à sa naissance. Il en a déduit, comme l'avait fait auparavant la Cour européenne des droits de l'homme (Gde. ch., 13 février 2003, *Odièvre c. France*, n° 42326/98), que le régime de levée du secret issu de la loi du 22 janvier 2002 était compatible avec les stipulations de l'article 8 de la CESDH.

Acquisition de la nationalité

M. E. et M. C. (n° 411984)

Le Conseil d'État a jugé que la circonstance qu'un enfant est né dans le cadre d'une convention de gestation pour autrui (GPA) ne peut, à elle seule, conduire à priver cet enfant de l'effet qui s'attache en principe à la décision de naturaliser l'un de ses parents.

CE, 31 juillet 2019, M. E. et M. C., n° 411984, Rec.

Les dispositions de l'article 21-15 du code civil prévoient que l'acquisition de la nationalité française par décision de l'autorité publique résulte d'une naturalisation accordée par décret à la demande de l'étranger. Par ailleurs, l'enfant mineur dont l'un des deux parents acquiert la nationalité française devient, aux termes de l'article 22-1 du code civil, français de plein droit s'il a la même résidence habituelle que ce parent ou s'il réside alternativement avec ce parent dans le cas de séparation ou divorce.

M. E. et M. C., tous deux de nationalité australienne, s'étaient mariés en France en 2013. En 2014 puis en 2016, le couple avait conclu au Colorado deux conventions de gestation pour autrui (GPA), suivies de la naissance d'une fille, conçue à partir des gamètes de M. C., et d'un garçon, à partir cette fois des gamètes de M. E.. En vertu de la loi du Colorado, les époux avaient été reconnus parents légaux de ces deux



enfants. En 2017, M. E. avait été naturalisé français. Se prévalant de l'effet collectif de la naturalisation consacré par l'[article 22-1](#) du code civil, M. E. avait demandé à ce que soient ajoutés sur le décret le naturalisant le nom de ses deux enfants. Le ministre de l'intérieur lui a opposé un refus aux motifs, d'une part, que les articles [16-7](#) et [16-9](#) du code civil frappent de nullité d'ordre public les conventions de GPA, d'autre part, que les actes d'état civil établis par l'État du Colorado n'étaient pas conformes à la « réalité », au sens de l'[article 47](#) du code civil (qui prévoit que l'acte de l'état civil étranger « fait foi » sauf s'il est « irrégulier, falsifié ou que les faits qui y sont déclarés ne correspondent pas à la réalité »), puisqu'ils mentionnent deux pères et que ces derniers n'ont pas de lien biologique avec les deux enfants. M. E. a alors demandé au Conseil d'État, compétent en premier et dernier ressort, l'annulation de ce refus.

Le Conseil d'État a tout d'abord rappelé que le ministre chargé des naturalisations pouvait, dans l'exercice du large pouvoir d'appréciation dont il dispose en la matière, refuser de faire droit à une demande de naturalisation en prenant en considération la circonstance que l'intéressé avait eu recours à la gestation pour le compte d'autrui, prohibée en France par les dispositions des articles [16-7](#) et [16-9](#) du code civil.

En revanche, s'écartant sur ce point de la jurisprudence qui était alors celle de la première chambre civile de la Cour de cassation (5 juillet 2017, n^{os} [15-28.597](#) et [16-16.901](#), qui juge que l'acte d'état civil étranger consécutif à une GPA ne correspond à la réalité, au sens de l'[article 47](#) du code civil, qu'en tant qu'il déclare la filiation de l'enfant avec son père biologique), le Conseil d'État a jugé que la circonstance que M. E. avait eu recours à une GPA ne pouvait, « *alors qu'il n'est pas soutenu que les actes d'état civil des deux enfants, établis selon la loi applicable aux faits dans l'État du Colorado, seraient entachés de fraude ou ne seraient pas conformes à cette loi, conduire à priver ces enfants de l'effet qui s'attache en principe, en vertu de l'article 22-1 du code civil, à la décision de [le] naturaliser (...), sans qu'il soit porté une atteinte disproportionnée à ce qu'implique, en termes de nationalité, le droit au respect de leur vie privée, garanti par l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales* ». Le Conseil d'État a ainsi estimé que l'[article 47](#) du code civil ne permettait pas d'écarter comme non probants des actes qui, quoique faisant foi, auraient été pris en méconnaissance d'une règle française d'ordre public.

La solution retenue par le Conseil d'État, qui évite de faire porter sur les enfants les conséquences des choix effectués par d'autres, ayant pour effet de les « *ramener indéfiniment à leur situation d'objet d'un contrat prohibé* » (Conseil d'État, 28 juin 2018, *Révision de la loi bioéthique : quelles options pour demain ?*, p. 83), s'inscrit dans le sillage de la décision *Association juristes pour l'enfance et autres* du 12 décembre 2014, n^{os} [365779](#) et s., Rec., par laquelle le Conseil d'État avait jugé que la seule circonstance que la naissance d'un enfant à l'étranger ait pour origine une convention de GPA ne peut, sans porter une atteinte disproportionnée au droit de l'enfant au respect de sa vie privée, conduire à priver cet enfant de la nationalité française à laquelle il a droit, en vertu de l'[article 18](#) du code civil et sous le contrôle de l'autorité judiciaire, lorsque sa filiation avec un Français est établie.



Ligue nationale pour la liberté des vaccinations

(n° 419242)

Le Conseil d'État a jugé que les dispositions législatives portant de trois à onze le nombre de vaccinations obligatoires étaient compatibles avec les stipulations de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

CE, 6 mai 2019, Ligue nationale pour la liberté des vaccinations, n° 419242, Rec.

La Ligue nationale pour la liberté des vaccinations a saisi le Conseil d'État d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre le décret n° 2018-42 du 25 janvier 2018 relatif à la vaccination obligatoire, pris pour l'application de la loi n° 2017-1836 du 30 décembre 2017 de financement de la sécurité sociale pour 2018. Cette loi avait modifié l'[article L. 3111-2](#) du code de la santé publique (CSP) pour porter de trois à onze le nombre de vaccinations obligatoires, sauf contre-indication médicale reconnue. Pour les huit affections visées, la vaccination était jusqu'à présent seulement recommandée. Le décret précise l'application de ces dispositions et prévoit notamment qu'elles sont pratiquées dans les dix-huit premiers mois de l'enfant, selon les âges fixés par le calendrier vaccinal.

Le Conseil d'État a toutefois rejeté ce recours, en écartant en particulier le moyen excipant de l'incompatibilité de l'[article L. 3111-2](#) du CSP avec l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CESDH) relatif au droit au respect de la vie privée et familiale.

Le Conseil d'État a d'abord jugé que le droit à l'intégrité physique faisait partie du droit au respect de la vie privée au sens de l'article 8 de la CESDH, telle qu'interprété par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH). S'inspirant de la jurisprudence de la CEDH (CEDH, 9 juillet 2002, *Salveti c/ Italie*, n° 42197/98 ; CEDH, 15 mars 2012, *Solomakhin c/ Ukraine*, n° 24429/03), le Conseil d'État a estimé qu'une vaccination obligatoire constituait une ingérence dans ce droit, qui peut être admise si elle remplit les conditions du paragraphe 2 de l'article 8 de la CESDH et, notamment, si elle est justifiée par des considérations de santé publique et proportionnée à l'objectif poursuivi. Cette exigence de proportionnalité impose l'existence d'un rapport suffisamment favorable entre, d'une part, la contrainte et le risque présentés par la vaccination pour chaque personne vaccinée et, d'autre part, le bénéfice qui en est attendu tant pour cet individu que pour la collectivité dans son entier, y compris ceux de ses membres qui ne peuvent être vaccinés en raison d'une contre-indication médicale. Le Conseil d'État a ensuite appliqué cette grille de lecture aux huit vaccinations rendues obligatoires, au terme d'un examen

circonstancié de chacune d'entre elles. Dans chaque cas, le Conseil d'État a relevé que, d'une part, les maladies et infections en cause étaient graves et, pour la plupart, contagieuses, d'autre part, que l'efficacité des huit vaccins était reconnue et leurs effets indésirables limités. Enfin il a considéré que le caractère obligatoire de la vaccination avait une incidence directe sur le niveau de la couverture vaccinale en France.

De ce bilan entre l'ingérence dans l'exercice de la liberté individuelle et le bénéfice collectif, le Conseil d'État a déduit que la loi avait apporté au droit au respect de la vie privée une restriction justifiée par l'objectif poursuivi d'amélioration de la couverture vaccinale pour, en particulier, atteindre le seuil nécessaire à une immunité de groupe au bénéfice de l'ensemble de la population, et proportionnée à ce but.

Enfin, le Conseil d'État a jugé que les dispositions de l'[article L. 3111-2](#) du CSP, qui imposaient aux titulaires de l'autorité parentale de prouver qu'ils avaient exécuté cette obligation vaccinale, dont la responsabilité leur incombe, pour l'admission ou le maintien dans toute école ou la garderie de leur enfant, ne méconnaissaient pas les stipulations de l'article 2 du premier protocole additionnel à la CESDH qui garantissent le droit à l'instruction, dès lors que ces stipulations « *ne font pas obstacle à ce que l'État réglemente l'exercice de ce droit pour des motifs d'intérêt général, en particulier de santé publique, en déterminant notamment les conditions de l'inscription des enfants dans les établissements scolaires* ».

Cette affaire s'inscrit dans le prolongement de plusieurs contentieux relatifs aux vaccinations. Un mois auparavant, le Conseil d'État avait rejeté une requête tendant à ce que la ministre des solidarités et de la santé prenne les mesures nécessaires pour imposer aux fabricants des vaccins obligatoires de ne pas utiliser d'adjuvants aluminiques et de les contraindre à fabriquer et à mettre sur le marché en nombre suffisant des vaccins obligatoires sans adjuvants aluminiques (CE, 6 mai 2019, *B.et autres*, n° [415694](#), Rec.), en relevant qu'aucun lien de causalité n'avait pu être établi, à ce jour, entre adjuvants aluminiques et maladie auto-immune, que le recours à des adjuvants était, en l'état des connaissances scientifiques, indispensable à l'efficacité de la vaccination elle-même et que ces adjuvants, bien tolérés et très efficaces, ne pourraient être remplacés dans l'immédiat.



Mme X. ([n° 395335](#)), M. X. ([n° 401258](#))

Par plusieurs décisions du 6 décembre 2019, le Conseil d'État a précisé les contours du droit au déréfèrement prévu par le règlement (UE) n° 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 portant règlement général sur la protection des données (RGPD).

CE, 6 décembre 2019, Mme X, n° 395335, Rec.

CE, 6 décembre 2019, M. X, n° 401258, Rec.

Dans ces affaires, des particuliers avaient saisi l'exploitant du moteur de recherches Google de demandes de déréfèrement de liens renvoyant vers des pages web contenant des données à caractère personnel les concernant. A la suite du refus opposé à leur demande par Google, ils avaient saisi la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) d'une plainte tendant à ce qu'elle mette en demeure l'exploitant du moteur de recherche de procéder à ces déréfèrments. La CNIL ayant rejeté leurs plaintes, ces personnes ont directement saisi le Conseil d'État d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre les décisions de la CNIL.

Eu égard au caractère essentiellement injonctif du contentieux du déréfèrement - une annulation ne pouvant conduire qu'à enjoindre à la CNIL de mettre en demeure de déréfèrer pour l'avenir, sans aucune incidence possible sur la période passée -, le Conseil d'État a d'abord jugé qu'il y avait lieu d'apprécier la légalité du rejet opposé par la CNIL à une demande de déréfèrment au regard des circonstances de droit et de fait prévalant à la date à laquelle il statue.

Le Conseil d'État a ensuite rappelé que, si le déréfèrment d'un lien associant au nom d'un particulier une page web contenant des données personnelles le concernant était un droit, celui-ci n'était pas absolu. Une balance doit être effectuée entre le droit à la vie privée du demandeur et le droit à l'information du public, l'arbitrage entre ces deux libertés fondamentales dépendant de la nature des données en cause. Le Conseil d'État a jugé qu'il ne peut être légalement refusé de faire droit à une demande de déréfèrment portant sur des données sensibles visées à l'[article 6](#) de la loi n° 68-17 du 6 janvier 1978 et à l'article 9 du RGPD (données relatives notamment à la santé, la vie sexuelle, les opinions politiques ou les convictions religieuses d'une personne) ou sur des données relatives à des procédures pénales visées aux [articles 46](#) de la loi du 6 janvier 1978 et [10 du RGPD](#) que si l'accès à ces données à partir d'une recherche portant sur le nom du demandeur est strictement nécessaire à l'information du public. En revanche, lorsque sont en cause des données personnelles ne relevant pas d'une catégorie particulière, il suffit qu'existe un intérêt prépondérant du public à accéder à une telle information pour faire obstacle à une demande de déréfèrment. Outre la nature des données personnelles en cause, le Conseil d'État a jugé qu'il y a lieu

de prendre en compte le rôle social du demandeur (sa notoriété, son rôle dans la vie publique et sa fonction dans la société), les conditions dans lesquelles les données ont été rendues publiques (par exemple si ces données proviennent d'une source journalistique ou si l'intéressé en a lui-même assuré la publicité) ainsi que l'accessibilité de l'information en litige à partir d'une recherche ne portant pas sur le nom de la personne concernée. Enfin, dans l'hypothèse particulière où les données litigieuses ont manifestement été rendues publiques par la personne qu'elles concernent, il appartient à la CNIL d'apprécier s'il existe ou non un intérêt prépondérant du public de nature à faire obstacle au droit au déréférencement, une telle circonstance n'empêchant pas l'intéressé de faire valoir, à l'appui de sa demande de déréférencement, des « *raisons tenant à sa situation particulière* », ainsi que l'a relevé la Cour de justice de l'Union européenne dans son arrêt *AF, BH et ED contre CNIL (C-136/17)* du 24 septembre 2019.

Faisant application de cette grille d'analyse, le Conseil d'État a d'abord jugé dans l'affaire *Mme X.* que, malgré leur ancienneté, présentaient un intérêt prépondérant pour le public les informations tirées d'une enquête journalistique faisant état de ce que la relation amicale qu'entretenait la requérante, qui jouait un rôle prépondérant dans la vie économique et sociale d'un pays étranger, avec le président de ce pays, lui aurait permis de ne pas être inquiétée dans le cadre d'une procédure pénale relative au vol d'une statue retrouvée en 2003 dans son jardin. Pour justifier cette solution, le Conseil d'État s'est appuyé sur la nature des données en cause, le caractère journalistique de leur source et le rôle social joué par les intéressés. En revanche, le Conseil d'État a jugé que l'accès à des liens faisant état de rumeurs relatives à la relation extraconjugale qu'aurait entretenue l'intéressée avec ce chef d'État n'était pas strictement nécessaire à l'information du public au regard, notamment, de la sensibilité des données en cause, du caractère non étayé de ces rumeurs et du caractère par ailleurs aisément accessible des informations faisant état de la relation amicale entre les deux personnalités à partir d'une recherche portant sur le nom de la requérante.

Dans l'affaire *M. X.*, le Conseil d'État a jugé qu'un particulier condamné en 2010 à une peine de sept ans d'emprisonnement pour des faits d'attouchements sexuels sur mineurs pouvait demander le déréférencement de liens menant vers des chroniques judiciaires faisant état de sa condamnation, alors même qu'il faisait toujours l'objet d'un suivi socio-judiciaire, dès lors que le maintien de ces liens – relatifs à des faits anciens, concernant un individu sans notoriété et susceptibles de porter préjudice à sa réinsertion alors que l'accès aux données relatives aux condamnations pénales et au casier judiciaire n'est en principe possible que dans des conditions limitatives – ne pouvait être regardé comme strictement nécessaire à l'information du public.



Enseignement et recherche

Service de restauration dans les collèges

Département d'Indre-et-Loire ([n° 409659](#))

Le Conseil d'État a jugé que le service public de la restauration scolaire dans les collèges était une compétence exercée facultativement par les départements.

CE, 24 juin 2019, Département d'Indre-et-Loire, n° 409659, Rec.

L'[article L. 213-2](#) du code de l'éducation, issu de l'article 82 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, a transféré la compétence de la restauration scolaire dans les collèges de l'État aux départements. Il prévoit à ce titre que ces derniers assurent « *l'accueil, la restauration, l'hébergement ainsi que l'entretien général et technique, à l'exception des missions d'encadrement et de surveillance des élèves, dans les collèges dont [ils ont] la charge* ».

Se prévalant de ce transfert, la commune de Fondettes a demandé au département d'Indre-et-Loire de prendre en charge, à compter du 25 février 2005, les dépenses qu'elle exposait jusque-là au titre du service de restauration du collège Jean Roux. Considérant qu'une telle compétence était facultative, le département d'Indre-et-Loire n'a pas donné suite à sa demande. La commune de Fondettes lui a alors réclamé le versement de la somme de 521 673 euros, en remboursement des frais qu'elle estimait avoir indûment supportés à ce titre entre le 1^{er} janvier 2005 et le 31 mars 2010. Le département s'est pourvu en cassation contre l'arrêt de la cour administrative d'appel de Nantes, qui a jugé que le service de la restauration scolaire était une compétence devant être obligatoirement exercée par les départements depuis le 1^{er} janvier 2005. Ce faisant, elle a rejoint l'interprétation donnée depuis quelques années par l'administration de l'[article L. 213-2](#) du code de l'éducation ([QE n° 101232](#), JO Assemblée nationale, p. 1858 ou [QE n° 18573](#), JO Sénat du 11 mai 2017, p. 1819).

Dans sa décision du 24 juin 2019, le Conseil d'État a précisé la portée du transfert de compétences prévu par l'article 82 de la loi du 13 août 2004.

D'une part, il a rappelé qu'il résulte de l'[article L. 213-2](#) du code de l'éducation, dans sa rédaction antérieure à la loi du 13 août 2004, qu'avant l'intervention de cette loi, le service de restauration dans les collèges constituait une compétence de l'État et revêtait un caractère facultatif, à l'image du service de restauration dans les écoles primaires et maternelles (CE, Sect., 5 octobre 1984, *Commissaire de la République de l'Ariège*, [n° 47875](#), Rec.).

D'autre part, il a jugé qu'il résultait du nouvel [article L. 213-2](#) du code de l'éducation, issu de la loi du 13 août 2004, que le législateur avait entendu transférer de l'État au département, dans la mesure où l'État l'assurait, la charge du service de restauration dans les collèges, et organiser les modalités, le cas échéant, de cette prise en charge, qui a été assortie du transfert des moyens et de la gestion des agents concernés. Toutefois, il a relevé qu'il ne résultait pas de la loi, éclairée par les travaux parlementaires ayant conduit à l'adoption de l'article 82 de la loi du 13 août 2004, que le législateur ait entendu, à cette occasion, transformer ce service public administratif, jusqu'alors facultatif, en service public administratif obligatoire.

En affirmant explicitement que le service public de la restauration scolaire dans les collèges était facultatif, le Conseil d'État s'est inscrit dans la continuité d'une précédente décision de 2014 (CE, 11 juin 2014, *M. C. et autres*, n° 359931, Rec.), par laquelle il avait jugé que « *le service de la restauration scolaire fournie aux élèves des écoles maternelles et élémentaires, des collèges et des lycées de l'enseignement public constitue un service public administratif à caractère facultatif (...)* ».

Etrangers

Capacité d'apatrides

Office français de protection des réfugiés et apatrides ([n° 427017](#))

L'Assemblée du contentieux a précisé les conditions dans lesquelles un réfugié palestinien enregistré auprès de l'UNWRA doit être regardé comme ne bénéficiant plus de l'assistance de cet organisme et comme pouvant, dès lors, prétendre au bénéfice de la convention de New-York relative aux apatrides.

CE, Ass., 24 décembre 2019, Office français de protection des réfugiés et apatrides, n° [427017](#)

Mme B., née de parents palestiniens dans un camp de réfugiés au Liban, où elle a vécu jusqu'en 2015, date de son entrée en France sous couvert d'un document de voyage délivré pour les réfugiés palestiniens par les autorités libanaises à Beyrouth, a sollicité auprès de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) la reconnaissance de la qualité d'apatride sur le fondement de [l'article L. 812-1](#) du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA). Cette demande ayant été rejeté par l'OFPRA, elle a saisi le tribunal administratif de Paris

d'un recours pour excès de pouvoir. Le tribunal administratif de Paris a annulé la décision de l'OFPRA et, après rejet de son appel par la cour administrative d'appel de Paris, ce dernier s'est pourvu en cassation devant le Conseil d'État.

Après avoir rappelé que l'article 1^{er} de la [convention de New-York](#) du 28 septembre 1954 relative au statut des apatrides exclut de son champ d'application les réfugiés palestiniens bénéficiant d'une protection ou d'une assistance de la part de l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA), l'Assemblée du contentieux a d'abord jugé que, pour relever du régime de la convention de New-York, un réfugié palestinien doit avoir perdu le bénéfice effectif de la protection ou de l'assistance de l'UNRWA et ne doit avoir été reconnu par aucun État comme l'un de ses ressortissants par application de sa législation.

Le Conseil d'État a ensuite précisé les cas dans lesquels un réfugié palestinien doit être regardé comme ne bénéficiant plus effectivement de la protection ou de l'assistance de l'UNRWA.

En s'inspirant de la lecture retenue par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) de l'article 1^{er} de la [convention de Genève](#) du 28 juillet 1951 qui comporte une clause d'exclusion comparable (CJUE, 19 décembre 2012, *Mostafa Abed El Karem El Kott et a.*, [aff. C-364/11](#) et CJUE, 25 juillet 2018, *Serin Alheto*, [aff. C-585/16](#)), l'Assemblée du contentieux a jugé que la circonstance qu'un réfugié palestinien ne bénéficie plus matériellement de la protection ou de l'assistance de l'UNRWA du seul fait d'un départ volontaire de la zone d'activité de l'office ne suffisait pas à ce qu'il puisse se prévaloir de la convention de New-York. Un réfugié palestinien ne sera regardé comme ne bénéficiant plus de la protection ou de l'assistance de cet Office que dans trois cas de figure : i) si une menace grave pour sa sécurité l'a contraint à quitter le territoire situé dans la zone d'intervention de l'UNRWA dans lequel il avait sa résidence habituelle et fait obstacle à ce qu'il y retourne, ii) si une telle menace, apparue après son départ, fait obstacle à son retour ou, iii) si pour des motifs indépendants de sa volonté, il se trouve dans l'impossibilité de regagner l'État ou le territoire dans lequel il avait sa résidence habituelle (refus d'octroi d'un laissez-passer par le pays concerné, par exemple).

En outre, et pour assurer le plein effet du droit au respect de la vie privée garanti par l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CESDH), l'Assemblée du contentieux a précisé que doit également être regardé comme ne bénéficiant plus effectivement de l'assistance ou de la protection de l'UNRWA un réfugié palestinien qui, compte tenu notamment de la durée de sa résidence sur le territoire, possède en France des liens familiaux ou personnels tels que le centre de ses intérêts s'y trouve désormais. Sous réserve des autres clauses d'exclusion prévues par la convention de New-York et à la condition qu'aucun État ne le reconnaisse comme l'un de ses ressortissants par application de sa législation, un réfugié palestinien présentant de tels liens est fondé à demander l'octroi du statut d'apatride.



Appliquant cette grille d'analyse au litige qui lui était soumis, le Conseil d'État a censuré l'arrêt de la cour administrative d'appel de Paris qui, pour juger illégal le refus de l'OFPRA de reconnaître la qualité d'apatride à Mme B., s'était bornée à relever qu'elle ne possédait aucune nationalité et qu'elle n'avait pas conservé sa résidence habituelle dans une zone placée sous la protection de l'UNRWA sans rechercher si elle relevait de l'une des hypothèses préalablement décrites.

Fonctionnaires et agents publics

Litiges relatifs à la rémunération des agents

Ministre de l'action et des comptes publics c/ M. A.
(n° 413995)

Le Conseil d'État a précisé les règles de prescription applicables, en vertu des dispositions de la loi du 31 décembre 1968, aux litiges opposant l'administration aux agents publics portant sur le montant de leur traitement ou aux anciens agents publics portant sur des erreurs de versement de leur pension.

CE, Sect., 1^{er} juillet 2019, Ministre de l'action et des comptes publics c/ M. A., n° 413995, Rec.

Le Conseil d'État était saisi d'un litige portant, d'une part, sur la demande de remboursement de sommes retenues sur la pension d'un fonctionnaire au titre d'un trop-perçu, d'autre part sur le rejet de ses demandes indemnitaires préalables présentées en vue d'obtenir la réparation de son préjudice.

Dans le cadre de ce litige, il était conduit à se prononcer sur l'applicabilité aux pensions de la loi du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'État, les départements, les communes et les établissements publics. La section du contentieux a jugé que si les litiges relatifs au calcul de la pension relèvent des dispositions spécifiques du code des pensions civiles et militaires de l'État, il n'en va pas de même pour les litiges relatifs à leur versement, qui relèvent du droit commun des prescriptions, issu de la loi du 31 décembre 1968.



Le Conseil d'État a ensuite précisé la portée de la notion de « droits acquis au paiement des créances » qui figure à l'article premier de cette même loi, en rappelant que le fait générateur de la créance se trouve en principe dans les services accomplis par l'intéressé (CE, Sect., 19 juin 1959, *Sieur Mailloux*, Rec.). Il a ainsi indiqué que le délai de prescription court à compter du 1^{er} janvier de l'année suivant celle au titre de laquelle l'agent aurait dû être rémunéré. Il a, en outre, jugé que ce raisonnement pouvait être transposé aux pensions, puisqu'elles résultent elles-mêmes des services accomplis préalablement. Il en a déduit que le délai de prescription des créances relatives aux arrérages de pension courrait lui aussi à compter du 1^{er} janvier de l'année suivant celle au cours de laquelle les arrérages correspondants auraient dû être versés. Une erreur de versement de traitement ou de pension est un préjudice dit « continu » dont la créance doit être rattachée à chacune des années au cours desquels l'erreur se produit (v. en ce sens, CE, Sect., 3 décembre 2018, *M. A.*, n° 412010, Rec.).

Le Conseil d'État a précisé que ces règles trouvent aussi à s'appliquer lorsque le litige porte sur un prélèvement indu. En effet, après avoir jugé qu'une erreur de liquidation ne constitue pas une décision de l'administration (CE, 12 octobre 2009, *M. A.*, n° 310300, T.), la section n'a pas qualifié une erreur de versement de décision implicite illégale. En revanche, en présence d'une décision individuelle explicite illégale, le fait générateur de la créance doit être rattaché à l'exercice au cours duquel celle-ci a été valablement notifiée, selon une jurisprudence constante (CE, Sect., 5 décembre 2014, *Commune de Scionzier*, n° 359769, Rec.).

Toutefois, le délai de prescription ainsi défini ne peut courir qu'à une condition et sous une réserve. En premier lieu, l'article 3 de la loi du 31 décembre 1968 réserve les cas où le créancier ne peut agir, soit pour une cause de force majeure ou en raison de son ignorance légitime de l'existence de la créance. En second lieu, le créancier doit être en mesure, à la date du fait générateur, de mesurer l'étendue de sa créance. Dès lors, en présence d'un préjudice dit « définitif », dont l'ampleur ne peut être connue que lorsque la décision régularisant la situation est prise, le fait générateur se trouve dans cette décision (v. s'agissant des retards de titularisation, CE, 29 juillet 2002, *M. Bernard*, n° 225444, T.).

Appliquant cette grille d'analyse au cas d'espèce, le Conseil d'État a jugé que l'intéressé ne pouvait légitimement ignorer l'existence de la créance, dès lors que l'administration lui avait notifié les modalités de remboursement du trop-perçu et qu'il pouvait constater que les sommes continuaient d'être prélevées mensuellement sur sa pension sans fondement. L'intéressé n'ayant demandé qu'en 2015 que soit suspendu un prélèvement qui aurait dû être treize ans plus tôt, les créances correspondant aux années 2002 à 2010 étaient donc prescrites.



M. A. ([n° 421694](#))

Le Conseil d'État a jugé que la protection fonctionnelle peut être accordée aux agents non-titulaires de l'État recrutés à l'étranger, alors même que leur contrat est soumis au droit local, et qu'une telle protection peut, exceptionnellement, conduire à la délivrance d'un visa ou d'un titre de séjour.

CE, 1^{er} février 2019, M. I., [n° 421694](#), Rec.

Le Conseil d'État était saisi d'un pourvoi en cassation formé par M. A. à l'encontre de l'ordonnance par laquelle le juge des référés du tribunal administratif de Paris avait refusé d'ordonner la suspension de l'exécution de la décision implicite du ministre des armées refusant de lui accorder la protection fonctionnelle et d'enjoindre au ministre des armées de réexaminer sa demande.

La protection fonctionnelle trouve son origine dans la garantie des fonctionnaires instaurée par [l'article 75 de la constitution de l'an VIII](#) et a fait l'objet de dispositions législatives, tant pour les fonctionnaires que pour les contractuels, qu'ils soient agents de l'État, des collectivités territoriales ou militaires. La [loi n° 2016-483](#) du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires précise que cette protection couvre les atteintes volontaires à l'intégrité de la personne, les violences, les agissements constitutifs de harcèlement, les menaces, les injures, les diffamations et les outrages dont les agents publics peuvent être victimes.

Le Conseil d'État a érigé la protection fonctionnelle en principe général du droit (CE, Sect., 26 avril 1963, *Centre hospitalier de Besançon*, [n° 42783](#), Rec.), en vertu duquel lorsqu'un agent public est mis en cause par un tiers en raison de ses fonctions, il incombe à la collectivité dont il dépend de le couvrir des condamnations civiles prononcées contre lui, dans la mesure où une faute personnelle détachable du service ne lui est pas imputable, de lui accorder sa protection dans le cas où il fait l'objet de poursuites pénales, sauf s'il a commis une faute personnelle et, à moins qu'un motif d'intérêt général ne s'y oppose, de le protéger contre les menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages dont il est l'objet.

La finalité de cette protection vise, à travers les garanties accordées à l'agent et à ses intérêts privés, à assurer le bon fonctionnement et la continuité du service public et par conséquent le respect de l'intérêt général. Partant de ce principe, le Conseil d'État a étendu le bénéfice de cette protection à tous les agents publics, quel que soit le mode d'exercice de leurs fonctions (CE, Sect., 8 juin 2011, *M. A.*, [n° 312700](#), Rec., s'agissant d'un président élu d'un établissement public administratif), ainsi qu'aux collaborateurs occasionnels du service public (CE, 13 janvier 2017, *M. B.*, [n° 386799](#), Rec.).



Par sa décision *M.A.*, le Conseil d'État a étendu le bénéfice de cette protection aux agents non-titulaires de l'État recrutés à l'étranger, alors même que leur contrat est soumis au droit local. Si un agent dont le contrat n'est en aucune façon régi par le droit français ne peut saisir le juge administratif pour des litiges nés de son exécution (CE, Sect., 19 novembre 1999, *M. X.*, n° 183648, Rec.), il n'en va pas de même pour les litiges nés du refus d'accorder la protection fonctionnelle lorsque cet agent exerce des missions de service public.

Appliquant ce principe au cas d'espèce, le Conseil d'État a jugé que la juridiction administrative était compétente pour connaître du recours contre un refus de protection fonctionnelle exercé par le requérant, ressortissant afghan qui avait occupé la fonction d'interprète auprès des forces armées déployées en Afghanistan entre septembre 2011 et septembre 2012, et dont le contrat était soumis au droit afghan. Il a en outre jugé que la protection fonctionnelle peut exceptionnellement conduire à la délivrance d'un visa ou d'un titre de séjour à l'intéressé et à sa famille (conjoint, partenaire au titre d'une union civile, enfants et ascendants directs de l'agent, v. CE, 26 février 2020, *Mme B.*, n° 436176, T.) lorsque, compte tenu de circonstances très particulières, cette mesure est la plus appropriée pour assurer la sécurité de l'agent étranger.

Emploi à la décision du Gouvernement

Syndicat CFDT Affaires étrangères et autres (n° 424394)

Le Conseil d'État a jugé que les fonctions de consul général ne constituaient pas par elles-mêmes des emplois à la décision du Gouvernement. Il a toutefois réservé à ce dernier la possibilité de faire état d'éléments propres à certains postes consulaires de nature à justifier, d'une part, que les titulaires de ces emplois soient nommés à sa seule décision, d'autre part, qu'ils puissent être librement révoqués à tout moment.

CE, 27 mars 2019, Syndicat CFDT Affaires étrangères et autres, n° 424394, 424656, 424695, Rec.

Saisi par trois organisations syndicales, le Conseil d'État devait se prononcer sur la légalité du décret du 3 août 2018 modifiant le décret du 24 juillet 1985 portant application de l'article 25 de la loi du 11 janvier 1984 fixant les emplois supérieurs pour lesquels la nomination est laissée à la décision du Gouvernement, en tant que ce décret ajoutait à ces emplois vingt-deux emplois de chef de poste consulaire ayant rang de consul général.

Le Conseil d'État a jugé que constituait, au sens de l'article 25 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984, un emploi supérieur pour lequel la nomination est laissée à la décision du Gouvernement et qui est essentiellement révocable, par dérogation aux



principes qui régissent les fonctions administratives, un emploi dont le titulaire, eu égard aux missions qu'il exerce et au niveau de responsabilité qui en découle, est associé de manière étroite à la mise en œuvre de la politique du Gouvernement.

Le Conseil d'État a estimé que les missions conférées aux chefs de poste consulaire et aux ambassadeurs par les textes de droit international et interne qui leur étaient applicables ne constituaient pas des missions diplomatiques telles que définies par la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques du 18 avril 1961, mais des fonctions essentiellement administratives. Il a relevé que les consuls généraux ne pouvaient être chargés, en propre, d'accomplir des actes diplomatiques qu'en l'absence de mission française dans l'État de résidence et sous réserve du consentement de ce dernier, et que l'ambassadeur, dépositaire de l'autorité de l'État, unique représentant du Président de la République et du Gouvernement auprès de l'État accréditaire, avec lequel il est seul habilité à négocier au nom de l'État, était seul chargé de mettre directement en œuvre, dans ce pays, la politique extérieure de la France (étant précisé que les chefs de poste consulaire ne peuvent intervenir en dehors de leurs compétences propres, sous l'autorité de l'ambassadeur, que s'ils reçoivent délégation de ce dernier et se voient confier par celui-ci des missions particulières). Retenant un contrôle normal, le Conseil d'État a déduit de l'ensemble de ces éléments que les missions de consul général ne leur donnaient pas, par elles-mêmes, vocation à être associées de manière étroite à la mise en œuvre de la politique du Gouvernement et ne constituaient donc pas, par nature, et à la différence des fonctions d'ambassadeur (CE, Ass., 31 mai 2006, *Syndicat CFDT du ministère des affaires étrangères*, n° 269635, Rec.), un emploi à la décision du Gouvernement au sens de l'[article 25](#) de la loi du 11 janvier 1984 précitée.

Par tempérament, le Conseil d'État a toutefois réservé la possibilité pour le Gouvernement de faire état d'éléments propres à certains de ces emplois, tenant notamment à un contexte local particulier ou à des difficultés et enjeux spécifiques, de nature à justifier, d'une part, que les titulaires de ces emplois soient nommés à sa seule décision, et d'autre part, qu'ils puissent être librement révoqués à tout moment. En l'espèce, il a jugé que si le Premier ministre et le ministre de l'Europe et des affaires étrangères avaient fait état de l'importance des enjeux politiques, économiques ou culturels qui s'attachaient à la présence de la France et aux contacts avec les autorités décentralisées dans les villes mentionnées par le décret attaqué, il ne ressortait pas des pièces des dossiers et des éléments produits en défense que des circonstances propres aux postes de consul général de France à Barcelone, Bombay, Boston, au Cap, à Djeddah, Dubaï, Edimbourg, Erbil, Francfort, Hong-Kong, Istanbul, Kyoto, Los Angeles, Marrakech, Milan, Munich, Québec, Saint-Petersbourg, Sao Paulo, Shanghai et Sydney auraient été de nature à justifier que les emplois en cause soient pourvus à la décision du Gouvernement et essentiellement révocables. En revanche, le Conseil d'État a jugé qu'eu égard notamment aux spécificités du contexte local et au rôle qu'il est conduit à jouer dans les relations entre le Gouvernement français et l'Autorité palestinienne, entité gouvernementale d'un territoire ayant le statut d'État observateur non membre de l'organisation des Nations Unies, le consul général à Jérusalem devait être regardé comme occupant un emploi à la décision du Gouvernement, au sens des dispositions de l'[article 25](#) de la loi du 11 janvier 1984.



Mme A. et SGEN-CFDT (n° 415863)

Le Conseil d'État a jugé que lorsqu'un agent est victime, dans l'exercice de ses fonctions, d'agissements répétés de harcèlement moral visés à l'article 6 *quinquies* de la loi du 13 juillet 1983, il peut demander à être indemnisé par l'administration de la totalité du préjudice subi, alors même que ces agissements ne résulteraient pas d'une faute qui serait imputable à celle-ci.

CE, 28 juin 2019, Mme A. et SGEN-CFDT, n° 415863, Rec.

La requérante exerçait les fonctions de proviseur dans un lycée professionnel. Ayant tenté de mettre fin à diverses pratiques illégales, comme le paiement aux enseignants d'heures supplémentaires non effectuées, elle s'était heurtée à l'hostilité des personnels, qui s'était notamment traduite par des démarches d'intimidation à son encontre. A l'issue de l'année scolaire 2008-2009, le recteur d'académie, estimant qu'il existait au sein de l'établissement une situation de blocage préjudiciable à son bon fonctionnement, avait affecté la requérante au sein d'un autre établissement.

Mme A. a formé un pourvoi en cassation contre l'arrêt de la cour administrative d'appel de Versailles qui avait rejeté ses conclusions indemnitaires présentées au titre des agissements de harcèlement moral dont elle soutenait avoir fait l'objet, au seul motif qu'aucune carence fautive n'était imputable à l'administration. Deux enseignements principaux peuvent être dégagés de la décision du 28 juin 2019.

D'une part, si le Conseil d'État avait déjà fait application des dispositions de l'article 6 *quinquies* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 à un cas de harcèlement moral entre collègues (CE, 1^{er} octobre 2014, *M. A.*, n° 366002, T.), il a pour la première fois jugé que ces dispositions et la dialectique de la charge de la preuve définie par la jurisprudence *Mme A.* (Sect., 11 juillet 2011, n° 321225, Rec.) pouvaient être mise en œuvre, y compris lorsque le harcèlement supposé émane d'un subordonné de l'agent qui s'en plaint, rejoignant ainsi une jurisprudence constante de la Cour de cassation (CCass., Crim., 6 décembre 2011, n° 10-82.266).

D'autre part, le Conseil d'État a jugé que la responsabilité de l'administration pouvait être engagée pour des faits de harcèlement moral commis à l'encontre de l'un de ses agents, y compris lorsque les agissements en cause ne résultaient pas d'une faute qui lui serait imputable. Ce faisant, il se distingue d'une jurisprudence de la Cour de cassation, qui tend à exonérer l'employeur qui, informé de l'existence de faits susceptibles de constituer un harcèlement moral, justifie avoir pris toutes les mesures prévues par les articles [L. 4121-1](#) et [L. 4121-2](#) du code du travail propres à le faire cesser (CCass., Soc., 1^{er} juin 2016, *Finimétal*, n° 14-19-702).



Dans sa décision *Mme A.*, le Conseil d'État a ainsi estimé que la responsabilité de l'administration pouvait être engagée à raison d'une faute de ses agents non détachable du service, ce qui entraîne l'application d'un régime de cumul des responsabilités : la victime peut demander réparation tant à l'agent devant le juge judiciaire, qu'à l'administration, devant le juge administratif, sans qu'il soit besoin d'établir pour cette dernière une faute de service distincte (CE, 26 juillet 1918, *Epoux Lemonnier*, Rec.). Il a toutefois rappelé que si tout ou partie des agissements en cause sont imputables à une faute personnelle d'un autre ou d'autres agents publics, le juge administratif, saisi en ce sens par l'administration, détermine la contribution de cet agent ou de ces agents à la charge de la réparation dans le cadre d'une action récursoire.

Postérieurement à cette décision, le Conseil d'État a précisé les conditions dans lesquelles l'administration pouvait muter un agent victime de harcèlement moral. Il a ainsi rappelé que si la circonstance qu'un agent a subi ou refusé de subir des agissements de harcèlement moral ne saurait légalement justifier que lui soit imposée une mesure relative à son affectation, à sa mutation ou à son détachement, elles ne font pas obstacle à ce que l'administration prenne, à l'égard de cet agent, dans son intérêt ou dans l'intérêt du service, une telle mesure si aucune autre mesure relevant de sa compétence, prise notamment à l'égard des auteurs des agissements en cause, n'est de nature à atteindre le même but. Précisant l'office du juge saisi d'une contestation portant sur une telle mesure au regard de l'[article 6 quinquies](#) de la loi du 13 juillet 1983, le Conseil d'État a estimé qu'il incombait d'abord au juge administratif d'apprécier si l'agent a subi ou refusé de subir des agissements de harcèlement moral. S'il estime que tel est le cas, il lui appartient, dans un second temps, d'apprécier si l'administration justifie n'avoir pu prendre, pour préserver l'intérêt du service ou celui de l'agent, aucune autre mesure, notamment à l'égard des auteurs du harcèlement moral (CE, 19 décembre 2019, *M. B.*, n° 419062, Rec.).



Juridictions administratives et judiciaires

Inspection des juridictions judiciaires

Syndicat Force ouvrière magistrats et autres

(n° 406066)

Le Conseil d'État a jugé que la création d'une inspection générale de la justice placée sous l'autorité du ministre de la justice n'est pas contraire aux principes de séparation des pouvoirs et d'indépendance de l'autorité judiciaire ni au droit à un tribunal indépendant et impartial, et que sa légalité est soumise à des conditions qui sont en l'espèce satisfaites en ce qui concerne les juridictions judiciaires des premier et second degrés. En revanche, il a censuré l'inclusion de la Cour de cassation dans le champ des contrôles confiés à ce service d'inspection.

CE, Sect., 23 mars 2018, Syndicat Force ouvrière magistrats et autres, n°s [406066](#) et autres

Le [décret du 5 décembre 2016](#) portant création de l'inspection générale de la justice et l'arrêté du même jour du Garde des sceaux précisant ses modalités d'organisation et ses missions ont été attaqués par plusieurs syndicats de magistrats et d'autres requérants qui critiquaient essentiellement, d'une part, le principe de son rattachement au ministre et, d'autre part, l'innovation consistant à élargir son champ de compétences à la Cour de cassation.

Le Conseil d'État a d'abord examiné la question de principe de savoir si une entité chargée non seulement d'apprécier de façon globale « *l'activité, le fonctionnement et la performance des juridictions* » mais également, dans le cadre d'une mission d'enquête, « *la manière de servir* » des magistrats, pouvait être placée sous l'autorité du Garde des sceaux sans méconnaître l'exigence constitutionnelle de séparation des pouvoirs et d'indépendance de l'autorité judiciaire. Ce rattachement, décidé dès 1964 par le général de Gaulle, reflète une particularité du modèle français qui confie au Garde des sceaux la responsabilité du bon fonctionnement du service public de la justice. Le Conseil d'État a pris acte de cet équilibre des pouvoirs instauré par la Constitution : après avoir cité les [articles 16](#) de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen et [64](#) de la Constitution invoqués par les requérants, il a rattaché la fonction d'inspection des juridictions judiciaires, d'une part, au droit des citoyens de demander des comptes sur le fonctionnement du service public de la justice ([article 15](#) de la Déclaration), d'autre part, à la responsabilité du



Gouvernement devant le Parlement quant à la définition et la mise en œuvre de la politique pénale ([article 20](#) de la Constitution), pour conclure qu'un tel choix n'est pas par principe illégal.

Il a toutefois soumis la légalité de la création d'un tel service au respect de conditions tenant à sa composition et au statut de ses membres, à son organisation ainsi qu'aux conditions de son intervention : l'inspection doit apporter les garanties nécessaires au respect de l'indépendance de l'autorité judiciaire ; ses investigations ne doivent pas la conduire à porter une appréciation sur un acte juridictionnel déterminé ; enfin, la présence d'inspecteurs extérieurs à la magistrature est admise, à condition que les investigations sur le comportement d'un magistrat soient conduites par un magistrat et que celles qui portent sur l'activité juridictionnelle d'une juridiction le soient sous l'autorité directe d'un magistrat.

Le Conseil d'État a alors vérifié qu'en l'espèce ces conditions étaient remplies. Il a relevé que les inspecteurs sont libres de définir la manière de conduire leurs missions et d'arrêter leurs constats. Il a interprété le décret comme conférant à l'inspection un pouvoir d'initiative pour décider d'une enquête indépendamment de la volonté du ministre. Il a également rappelé que les enquêtes administratives relatives à la manière de servir d'un magistrat ne peuvent par elles-mêmes entraîner des mutations ou sanctions, lesquelles relèvent d'une procédure disciplinaire. Il en a déduit que le décret et l'arrêté attaqués apportent des garanties nécessaires au respect de l'indépendance de l'autorité judiciaire en ce qui concerne les juridictions judiciaires du premier et du second degré.

En revanche, le Conseil d'État a jugé qu'eu égard au statut particulier de la Cour de cassation, placée au sommet de l'ordre judiciaire, et aux rôles confiés par la Constitution à son Premier président et à son procureur général, notamment à la tête du Conseil supérieur de la magistrature, le décret attaqué ne pouvait inclure la Cour de cassation dans le champ des missions de l'inspection générale sans prévoir des garanties supplémentaires relatives, notamment, aux conditions dans lesquelles sont diligentées les inspections et enquêtes portant sur cette juridiction ou l'un de ses membres. Il a donc censuré le décret en tant qu'il inclut la Cour de cassation dans le champ de la mission de l'inspection.



Marchés et contrats

Biens de retour

Ministre de l'intérieur c/ Communauté de communes de la vallée de l'Ubaye (n° 402251)

Les biens acquis par le concessionnaire, avant la signature de la concession, affectés au fonctionnement du service public et qui sont nécessaires à celui-ci constituent des biens, dits de retour.

CE, Sect., 29 juin 2018, Ministre de l'intérieur c/ Communauté de communes de la vallée de l'Ubaye, n° 402251, Rec.

Par sa décision *Commune de Douai* (CE, Ass., 21 décembre 2012, n° 342788, Rec.), le Conseil d'État avait précisé le régime des biens dits de retour en jugeant que 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 du service public, 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. A l'expiration du contrat, ces biens qui ont été amortis au cours de l'exécution du contrat font nécessairement retour à celle-ci gratuitement.

Dans l'affaire *Ministre de l'intérieur c/ Communauté de communes de la vallée de l'Ubaye*, le Conseil d'État devait se prononcer sur le régime des équipements de la station de ski Sauze-Super Sauze, exploitée dans le cadre d'une convention de délégation de service public depuis 1998, dont le délégataire était propriétaire avant la signature de la convention.

Il a tout d'abord indiqué que les biens nécessaires à l'exploitation d'un service public sont des biens de retour, quelle que soit la date à laquelle ils ont été acquis. Ils sont donc transférés dans le patrimoine de la personne publique dès la signature du contrat de concession. Le Conseil d'État tire ainsi les conséquences du principe selon lequel les concessions de service public ont essentiellement comme but de laisser à disposition de l'autorité concédante en fin de concession les moyens de continuer l'exploitation des services concédés.

Il a ensuite précisé les modalités de l'indemnisation de leur retour à la personne publique. Selon la jurisprudence *Commune de Douai*, les biens de retour qui n'ont pas été totalement amortis à la fin du contrat peuvent être indemnisés jusqu'à hauteur de la valeur nette comptable inscrite au bilan ou qui résulterait de l'amortissement de ces biens sur la durée du contrat. Toutefois, ce mode

de calcul ne peut être appliqué à des biens acquis avant l'entrée en vigueur du contrat et dont l'amortissement est parfois achevé, mais qui conservent une valeur commerciale. Pour ces biens, les parties peuvent soit prendre en compte l'apport dans la définition de l'équilibre économique du contrat, soit, lorsque les résultats d'exploitation ne le permettent pas, prévoir le versement d'une indemnité. Dans un cas comme dans l'autre, la prise en compte de l'apport ne doit pas constituer une libéralité, eu égard notamment au coût que représenterait l'acquisition ou la réalisation de biens de même nature, à la durée pendant laquelle les biens apportés peuvent être encore utilisés pour les besoins du service public et au montant des amortissements déjà réalisés.

Le Conseil d'État a en outre rappelé que le contrat qui accorde au concessionnaire, pour la durée de la convention, la propriété des biens nécessaires au service public autres que les ouvrages établis sur la propriété d'une personne publique, ou certains droits réels sur ces biens, ne peut faire obstacle au retour gratuit de ces biens à la personne publique en fin de concession. Il a également précisé que le contrat peut prévoir de faire reprendre par le cocontractant les biens qui ne seraient plus nécessaires au fonctionnement du service public à l'issue du contrat.

Possibilité pour une collectivité territoriale ou un EPCI de candidater à un contrat de la commande publique

Société Vinci construction maritime et fluvial

(n° 411444)

Le Conseil d'État a précisé les conditions et modalités de candidature d'une collectivité territoriale à un contrat de la commande publique.

CE, 14 juin 2019, Société Vinci construction maritime et fluvial, n° 411444, Rec.

Dans sa décision d'Assemblée *Société SNC Armor* (20 décembre 2014, n° 355563, Rec.), le Conseil d'État avait jugé que les collectivités et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ne peuvent légalement se porter candidats à l'attribution d'un contrat de la commande publique que si cette candidature répond à un intérêt public local, c'est-à-dire si elle constitue le prolongement d'une mission de service public dont ils ont 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.



Ayant de nouveau à se prononcer sur l'attribution de ce même marché par le département de la Vendée au département de la Charente maritime pour des travaux de dragage de l'estuaire de la Lay, le Conseil d'État a précisé, dans sa décision Société Vinci construction maritime et fluvial, que l'amortissement des équipements, qui constitue l'un des objectifs susceptibles de caractériser l'intérêt public local, ne doit pas être entendu dans un sens strictement comptable, mais plus largement comme traduisant l'intérêt qui s'attache à l'augmentation du taux d'utilisation des équipements de la personne publique. Ainsi, une collectivité peut se porter candidate à un marché public alors même que les équipements qu'elle entend affecter à la prestation ont été totalement amortis et dont la valeur nette comptable est nulle.

Le Conseil d'État a toutefois subordonné la légalité d'une telle candidature à la condition que les équipements en cause, dont la collectivité cherche à amortir le coût, ne soient pas surdimensionnés par rapport à ses propres besoins. Dans le cas d'espèce, la drague acquise par le département de la Charente-Maritime a été dimensionnée pour faire face aux besoins et spécificités des ports de ce département mais n'est utilisée qu'une partie de l'année pour y répondre. Dès lors, le Conseil d'État a jugé que son utilisation hors du territoire départemental peut être regardée comme s'inscrivant dans le prolongement du service public de création, d'aménagement et d'exploitation des ports maritimes de pêche dont le département a la charge, sans compromettre l'exercice de cette mission et présente un intérêt public local, en termes d'amortissement économique.

Le Conseil d'État a enfin rappelé qu'une fois admise dans son principe, la candidature d'une personne publique à un marché ne doit pas fausser les conditions de la concurrence et qu'en particulier, le prix proposé par la collectivité ou l'EPCI doit être déterminé en prenant en compte l'ensemble des coûts directs et indirects concourant à sa formation (CE, Avis, 8 novembre 2000, *Société Jean-Louis Bernard Consultants*, n° 222208, Rec.). Sur ce point, le juge administratif contrôle que le pouvoir adjudicateur n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en attribuant le marché à un candidat dont l'offre est anormalement basse (CE, 29 octobre 2013, *Département du Gard*, n° 371233, T.).

Saisi d'une contestation sur le prix proposé par le département de l'offre de la Charente-Maritime par le concurrent évincé, le Conseil d'État a vérifié, en se fondant sur le sous-détail des prix établi à partir de la comptabilité analytique du service, que l'ensemble des coûts, y compris les charges d'amortissement de la drague, avaient été pris en compte pour la détermination du prix et en a déduit que le prix de son offre n'était pas manifestement sous-estimé.



Association pour le musée des îles Saint-Pierre et Miquelon (n° 412243)

Le Conseil d'État a jugé que les parties à un contrat administratif peuvent saisir le juge d'un recours de plein contentieux contestant la validité du contrat qui les lie pendant toute la durée d'exécution de ce contrat.

CE, Sect., 1^{er} juillet 2019, Association pour le musée des îles Saint-Pierre et Miquelon, n° 412243, Rec.

La loi n° 2008-561 du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription en matière civile a mis fin à la prescription trentenaire qui était prévue par les dispositions, en vigueur depuis 1804, de l'article 2262 du code civil et l'a remplacée par la prescription quinquennale figurant à l'article 2224 du même code. Dans une décision ancienne, le Conseil d'État avait relevé que la prescription trentenaire de l'ancien article 2262 du code civil avait une portée générale de sorte qu'elle s'appliquait à l'action en nullité d'un contrat administratif (CE, Sect., 9 juillet 1937, *Commune d'Arzon*, n° 40717, Rec.).

Dans l'affaire Association pour le musée des îles Saint-Pierre et Miquelon, l'association requérante avait conclu, le 31 décembre 1998, une convention sans limitation de durée avec la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon prévoyant le transfert à cette collectivité de la propriété d'œuvres d'art en vue de son affectation à un nouveau musée créé par cette dernière. L'exécution de cette convention, dont la nature administrative avait été reconnue par le Tribunal des conflits (10 décembre 2018, *Association pour le Musée des Îles Saint-Pierre et Miquelon c/ Collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon*, n° 4140), ayant suscité un litige entre les parties, l'association a saisi la juridiction administrative d'un recours de plein contentieux en demandant l'annulation de ce contrat dans le cadre fixé par la décision d'Assemblée du Conseil d'État de 2009 dite « Béziers I » (CE, Ass., 28 décembre 2009, *Commune de Béziers*, n° 304802, Rec.). Les juges du fond avaient estimé qu'en vertu des dispositions transitoires prévues à l'article 26 de la loi du 17 juin 2008, la prescription trentenaire, qui avait couru à compter du 31 décembre 1998, jour de la signature du contrat, n'était pas acquise à la date d'entrée en vigueur de la loi, le 19 juin 2008. Par conséquent, faisant application de la nouvelle prescription quinquennale prévue à l'article 2224 du code civil, ils avaient rejeté le recours de l'association au motif que cette dernière était prescrite au moment de la saisine du tribunal administratif en 2014. L'association ayant également été déboutée de sa demande en appel, elle s'était donc pourvue en cassation devant le Conseil d'État.

Laissant à distance la solution retenue par le juge civil et consistant à appliquer aux actions en nullité des contrats de droit privé la prescription quinquennale, la section du contentieux a jugé que l'action en contestation de la validité d'un contrat (dite action « Béziers I ») était ouverte aux parties au contrat pendant toute la durée d'exécution de celui-ci.

D'une part, une telle solution prend appui sur les spécificités de l'action « Béziers I », qui intègre les exigences de loyauté et de stabilité des relations contractuelles à différents niveaux. Tout d'abord, les parties ne peuvent invoquer que les irrégularités dont elles ne sont pas elles-mêmes responsables ou dont elles n'ont pas bénéficié (v. CE, 10 février 2010, *Prest'Action*, n° 301116, T.) ; ensuite, le juge dispose d'un office diversifié, qui lui permet soit d'autoriser la poursuite en l'état des relations contractuelles lorsque l'irrégularité est vénielle, le cas échéant après avoir prescrit des mesures de régularisation, soit de prononcer la résiliation du contrat, donc sa disparition uniquement pour l'avenir, soit encore, dans les cas les plus graves, c'est-à-dire lorsque le contenu du contrat est illicite ou lorsqu'existe un vice d'une particulière gravité, d'en prononcer l'annulation rétroactive ; enfin, avant de provoquer l'anéantissement du contrat, quand bien même cela ne vaudrait que pour l'avenir, le juge doit vérifier « *que sa décision ne portera pas une atteinte excessive à l'intérêt général* ». Ces caractéristiques garantissent l'objectif de sécurité juridique, qui constitue en droit civil comme en droit public le fondement du mécanisme de la prescription, faisant ainsi largement perdre aux règles de prescription leur objet.

D'autre part, la solution retenue vise à éviter une asymétrie entre la personne publique et son cocontractant mais également entre ce dernier et les tiers. Si la prescription quadriennale avait été retenue, le cocontractant d'une personne publique se serait trouvé dans une situation bien moins avantageuse que l'administration, qui conserve de son côté jusqu'au terme du contrat la possibilité de le modifier ou de le résilier unilatéralement en raison d'un vice dont il est entaché ou d'un motif d'intérêt général (à titre d'exemple : CE, 7 mai 2013, *Société auxiliaire de parcs de la région parisienne*, n° 365043, Rec.). La situation du cocontractant aurait également été moins avantageuse que celle des tiers au contrat qui disposent de la possibilité de contester le refus de résiliation du contrat par l'administration, résiliation qu'ils peuvent demander à tout instant au cours de l'exécution du contrat en invoquant les vices définis par la décision *Syndicat mixte de promotion de l'activité transmanche* du Conseil d'État (CE, Sect., 30 juin 2017, *Syndicat mixte de promotion de l'activité transmanche*, n° 398445, Rec.). Les tiers au contrat peuvent encore demander à tout moment l'abrogation des clauses réglementaires du contrat devenues illégales et, le cas échéant, l'annulation pour excès de pouvoir du refus de l'administration d'y procéder (CE, 9 février 2018, *Communauté d'agglomération Val d'Europe Agglomération*, n° 404982, Rec.).



Nature et environnement

Association communale et intercommunale de chasse agréée

Association Saint-Hubert (n° 407715)

Revenant sur une jurisprudence antérieure, le Conseil d'État a jugé contraires au principe d'égalité les dispositions qui réservent par principe aux seules personnes physiques propriétaires d'un terrain de chasse supérieur au seuil minimal le droit de demander le retrait de leur fonds du territoire d'une association communale de chasse agréée déjà constituée, en excluant de ce droit les propriétaires qui atteignent ce seuil minimal en se regroupant en vue d'exercer ensemble leurs droits de chasse.

CE, Sect., 5 octobre 2018, Association Saint-Hubert, n° 407715, Rec.

Les associations communales de chasse agréée (ACCA), dont la création est obligatoire dans certains départements et facultative dans d'autres, visent à assurer une meilleure organisation de la chasse par la mise en place d'un territoire de chasse suffisamment grand. Lorsqu'une telle association est créée dans une commune, tous les propriétaires de terrains ouverts à la chasse doivent en principe obligatoirement lui apporter leur droit de chasse ; en contrepartie, ils peuvent chasser sur l'ensemble du territoire de chasse ainsi constitué.

A la suite d'un arrêt de la grande chambre de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH, 29 avril 1999, *Chassagnou c/ France*, n° 25088/94), un droit de retrait de l'ACCA a été ouvert par la loi du 26 juin 2000 à tous les propriétaires qui, par conviction personnelle, sont opposés à la pratique de la chasse. En ce qui concerne les propriétaires ou détenteurs d'un droit de chasse qui souhaitent l'exercer mais en dehors du cadre de l'ACCA, seuls disposent d'un droit d'opposition, lors de la création de l'association, ceux qui détiennent des droits de chasse sur des terrains d'une surface supérieure à un seuil fixé en principe à 20 hectares. Ils disposent également d'un droit de retrait qu'ils peuvent exercer tous les cinq ans. Les petits propriétaires, quant à eux, sont tenus d'apporter leurs droits de chasse à l'ACCA. Ils peuvent toutefois se regrouper de façon à atteindre le seuil minimal et exercer collectivement leur droit d'opposition lors de la création de l'ACCA.

En ce qui concerne le retrait de l'ACCA, la loi l'autorise à condition d'atteindre le seuil de surface minimale, sans distinguer entre les propriétaires et les détenteurs de droits de chasse. Toutefois, si le pouvoir réglementaire a ouvert le droit de retrait au propriétaire individuel ayant acquis, après la constitution de l'ACCA,



des terrains lui permettant de dépasser le seuil, il n'a rien prévu de tel pour le cas d'un regroupement de propriétaires formé après la constitution de l'ACCA. La requérante soutenait qu'une telle discrimination était illégale.

En 1978, le Conseil d'État avait interprété ces textes comme n'ouvrant pas de droit de retrait à un regroupement de propriétaires qui ne remplissaient pas individuellement la condition de surface minimale (CE, Sect., 7 juillet 1978, *Min. de la qualité de la vie c/ Vauxmoret*, n° 99333, Rec.), et en 1980, il avait jugé que les dispositions du décret permettant aux propriétaires achetant de nouveaux terrains de se retirer des ACCA sans le permettre aux nouveaux groupements ne créaient pas de discrimination illégale entre propriétaires et détenteurs de droits de chasse (CE, 13 février 1980, *Lamarque*, n° 09807, Rec.).

Saisie d'une demande d'annulation du refus du Premier ministre d'abroger les dispositions litigieuses en tant qu'elles excluent toute possibilité pour des propriétaires de terrains de se regrouper pour constituer un territoire dépassant le seuil d'opposition après la constitution d'une ACCA, la section du contentieux du Conseil d'État est revenue sur cette position. Elle a ainsi jugé que si l'objectif tenant à encourager la pratique de la chasse sur des territoires d'une superficie suffisante peut justifier que le retrait d'une ACCA d'un territoire de chasse formé par un regroupement de propriétaires soit soumis à certaines conditions permettant d'éviter son morcellement, la différence de traitement instaurée entre propriétaires individuels et groupements de propriétaires désireux de quitter l'ACCA était manifestement disproportionnée, et méconnaissait le principe d'égalité.

Procédure

Autorité de la chose jugée au pénal

Mme A. (n° 395371)

Le moyen tiré de la méconnaissance de l'autorité absolue de chose jugée qui s'attache à la constatation matérielle des faits constituant le support nécessaire du dispositif d'une décision du juge répressif devenue définitive est d'ordre public et peut être invoqué pour la première fois devant le Conseil d'État, juge de cassation, même si ce jugement pénal est intervenu postérieurement à la décision frappée de pourvoi.

CE, Sect., 16 février 2018, Mme A., n° 395371, Rec.

Une société de droit britannique avait formé une demande tendant à la décharge d'impositions mises à sa charge pour les années 2005 à 2007, suite à une vérification de comptabilité. Déboutée en première instance puis en appel, sa gérante, à

l'occasion du pourvoi formé devant le Conseil d'État contre l'arrêt de la cour administrative d'appel, a entendu se prévaloir, pour la première fois en cassation, d'un arrêt devenu définitif de la Cour d'appel d'Aix-en-Provence rendu quelques mois après l'arrêt de la cour administrative d'appel, l'ayant relaxée des poursuites pénales engagées à son encontre. La section du contentieux devait déterminer la portée qu'il convenait de donner aux constatations matérielles de cette décision du juge pénal ayant confirmé la relaxe des poursuites pénales engagées à l'encontre de cette gérante à raison des mêmes faits au motif que la société concernée ne disposait pas d'un établissement stable au sens de cette convention. Était ainsi en jeu la combinaison des principes régissant, d'une part, l'office de juge de cassation du Conseil d'État, et, d'autre part, son rôle de régulateur suprême de l'ordre administratif.

Le Conseil d'État juge de manière constante que le moyen tiré de la violation de l'autorité absolue de chose jugée s'attachant aux constatations matérielles de faits effectuées par le juge pénal qui sont le support nécessaire de ses décisions devenues définitives, c'est-à-dire rendues en dernier ressort (CE, 5 décembre 1947, *Sieur Richard*, n^{os} 81970 et 85305, Rec. ; CE, 29 mai 2009, *Commune de Ligné*, n^o 319334, T.), est d'ordre public (CE, 15 octobre 1999, *Société bourguignonne de surveillance c/ Office des migrations internationales*, n^o 187512, T.). En outre, l'office du juge de cassation ne l'autorise en principe à prendre en compte que les éléments de fait et de droit connus des juges du fond à la date à laquelle ces derniers ont statué (CE, 24 novembre 2010, *Commune de Lyon*, n^o 325195, T.). Le juge de cassation n'est ainsi tenu de relever d'office que les seuls moyens d'ordre public qui ressortent des pièces du dossier soumis aux juges du fond (CE, 21 octobre 1959, *Sieur Korsec*, n^o 39618, Rec.).

Par la décision Mme A., le Conseil d'État a jugé que le moyen tiré de la méconnaissance de l'autorité absolue de chose jugée qui s'attache aux constatations matérielles de faits qui constituent le support nécessaire du dispositif d'une décision du juge répressif devenue définitive était d'ordre public, même si cette décision était intervenue postérieurement à la décision frappée de pourvoi devant le Conseil d'État. La section du contentieux a toutefois précisé, confirmant une jurisprudence ancienne (CE, 23 février 1979, *SARL Rena*, n^o 07307, T.), que tel n'était pas le cas s'agissant des motifs d'un jugement de relaxe tirés de ce que les faits reprochés ne sont pas établis ou de ce qu'un doute subsiste sur leur réalité.

Cette évolution jurisprudentielle n'est pas sans rappeler les aménagements que le Conseil d'État a déjà apportés aux principes régissant son office de juge de cassation lorsqu'il est confronté à des décisions émanant d'autres ordres juridictionnels. Ainsi admet-il qu'une déclaration d'inconstitutionnalité prononcée par le Conseil constitutionnel soit invoquée pour la première fois devant le juge de cassation lorsqu'elle est intervenue après l'arrêt rendu en dernier ressort (CE, 28 novembre 2016, *Min. c/ Autoguyane Développement*, n^o 390638), ou encore que l'annulation, par la chambre criminelle de la Cour de cassation, d'un arrêt de la cour d'appel de Paris sur lequel s'était fondée la chambre disciplinaire nationale de l'ordre des médecins dont la décision était frappée de pourvoi devait entraîner l'annulation de cette dernière (CE, 18 janvier 2017, *M. B.*, n^o 386144, T.)



Dans une récente décision *M. B.* (CE, Sect., 5 décembre 2014, [n° 340943](#), Rec.), la section du contentieux avait ainsi obligé la cour administrative d'appel à rouvrir l'instruction préalablement close lorsque le contribuable faisait valoir que le juge répressif s'était prononcé par une décision définitive postérieure à la clôture.

La section du contentieux s'est ainsi fait l'écho du souci d'assurer la cohérence des interventions successives du juge de l'impôt et du juge pénal, réitéré par les récentes décisions du Conseil constitutionnel (CC, 24 juin 2016, nos [2016-545 QPC](#) et [2016-546 QPC](#)) et de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH, gr. Ch., 15 novembre 2016, *A. et B. c/ Norvège*, [aff. 24130/11](#) et 29758/11), qui, faisant application du principe *non bis in idem*, exigent, pour valider un cumul des sanctions pénales et fiscales au titre de mêmes faits, une interaction appropriée entre les diverses autorités compétentes afin de garantir le respect du principe de proportionnalité des peines.

Tirant les conséquences du principe qu'elle venait d'énoncer, la section du contentieux a donc écarté les moyens tirés de ce que la cour avait entaché son arrêt d'erreur de droit, d'inexacte qualification juridique des faits et de dénaturation, et confirmé l'existence d'un établissement stable en France justifiant la rectification opérée au titre de l'année 2005. Elle a ensuite relevé que la cour d'appel d'Aix-en-Provence avait, par un arrêt du 29 mars 2016, relaxé cette dernière des chefs de soustraction frauduleuse, faits pour lesquels elle était poursuivie au titre des exercices 2006 et 2007, au motif que la société ne disposait pas d'un établissement stable en France au sens de la convention fiscale franco-britannique. Estimant que l'autorité absolue de la chose jugée qui s'attachait aux constatations de fait constituant le support nécessaire du dispositif de cet arrêt de la cour d'appel d'Aix-en-Provence faisait obstacle au maintien, en tant qu'il statuait sur les impositions mises à la charge de la requérante au titre des années 2006 et 2007, du dispositif de l'arrêt attaqué du 20 octobre 2016 de la cour administrative d'appel de Marseille, la section du contentieux en a prononcé l'annulation dans cette mesure.

Par une décision du 28 février 2019 (*M. A.*, [n° 414821](#), Rec.), le Conseil d'État a transposé ces règles pour déterminer la portée devant le juge de l'asile des décisions rendues par les tribunaux pénaux internationaux créés par le Conseil de sécurité des Nations Unies. Il a jugé que l'autorité de chose jugée des décisions d'une juridiction pénale internationale ne s'impose au juge de l'asile, lorsqu'il met en œuvre les clauses d'exclusion de la convention de Genève, qu'en ce qui concerne les constatations de fait qu'elle a retenues et qui sont le support nécessaire du dispositif d'un jugement qu'elle a rendu et qui est devenu définitif, tandis que la même autorité ne saurait s'attacher aux motifs d'un jugement de relaxe ou d'acquittement tirés de ce que les faits reprochés à l'intéressé ne sont pas établis ou de ce qu'un doute subsiste sur leur réalité. Dans cette dernière hypothèse, il appartient au juge de l'asile d'apprécier, sans être tenu par le jugement d'acquittement préalablement prononcé, s'il existe des raisons sérieuses de penser que l'intéressé entre dans le champ de l'une des clauses d'exclusion mentionnée au F de l'article 1^{er} de la convention de Genève.



Société Patrice Parmentier automobiles (n° 406802)

Si l'obligation faite aux parties d'être représentées par un avocat revêt un caractère continu qui se poursuit jusqu'à la lecture de la décision, la révocation d'un avocat par sa partie ou la décision d'un avocat de mettre fin à son mandat est sans effet sur le déroulement de la procédure et ne met un terme aux obligation incombant à son avocat que lorsqu'un autre avocat s'est constitué pour le remplacer.

CE, Sect., 23 mars 2018, Société Patrice Parmentier automobiles, n° 406802, Rec.

La société requérante avait introduit une requête en appel devant la cour administrative d'appel de Douai à l'encontre d'un jugement du tribunal administratif d'Amiens qui avait refusé de prononcer la décharge des rappels de taxe sur la valeur ajoutée mis à sa charge – contentieux pour lequel le ministère d'avocat est, aux termes de l'article R. 811-7 du code de justice administrative (CJA), obligatoire en appel. Après un premier échange de mémoires, l'avocat de la société requérante adressa à la juridiction d'appel un courrier l'informant de ce qu'il ne représentait plus les intérêts de la société. La juridiction d'appel informa la société requérante de cette défection, l'invitant à reprendre un avocat dans un délai d'un mois. Quatre mois plus tard, le président de la 2^e chambre de la cour administrative d'appel de Douai rendit une ordonnance d'irrecevabilité de la requête, au motif que la société requérante avait cessé, en cours d'instance, d'être régulièrement représentée et qu'elle n'avait pas donné suite à la demande de régularisation l'invitant à constituer un nouvel avocat. La société décida alors de se pourvoir en cassation contre cette ordonnance.

Le code de justice administrative prescrit une suspension de l'instance, prenant la forme d'un non-lieu en l'état, jusqu'à constitution d'un nouvel avocat, lorsque l'affaire n'est pas en état d'être jugée et que l'avocat déjà constitué décède ou quitte le barreau (art. R. 634-1 du CJA). Il répute en revanche sans effet pour la partie adverse la révocation, par une partie, de son mandataire (art. R. 634-2 du CJA). Toutefois, ces dispositions ne tranchent pas le cas où, comme en l'espèce, l'avocat prend l'initiative de cesser de représenter son client, et ne concernent que les incidents se produisant devant le Conseil d'État et non devant le tribunal administratif ou, comme ici, devant la cour administrative d'appel.

La section du contentieux du Conseil d'État a jugé que l'obligation faite aux parties d'être représentées par un avocat revêt un caractère continu, qu'elle ne se limite pas à la présentation initiale des mémoires mais se poursuit jusqu'à la lecture de la décision.

Pour confirmer ce principe issu d'une jurisprudence ancienne (CE, 10 avril 1970, *Sieur du Pontavice*, n° 76903, T.), la section s'est fondée, d'une part, sur le rôle



essentiel de l'avocat dans la garantie des droits de la procédure (notamment dans l'interaction avec le rapporteur public au cours de l'audience : CEDH, 4 juin 2013, *M. Marc-Antoine c. France*, n° 54984/09), et, d'autre part, sur sa contribution à la bonne administration de la justice. L'avocat est, en effet, l'interlocuteur privilégié de la juridiction comme des autres parties, particulièrement à l'heure de la dématérialisation des actes de procédure à travers l'application Télérecours (art. R. 414-1 du CJA).

Pour autant, la sévérité d'une application stricte de ce principe aurait conduit à sanctionner le requérant souffrant d'une situation de vulnérabilité pour lequel le prétoire se retrouverait, en raison des règles en matière de délai, définitivement fermé (CE, Sect., 18 avril 1958, *Panier*, Rec.). Confirmant sa jurisprudence libérale en matière de recevabilité, le Conseil d'État a donc jugé qu'il résultait d'une règle générale de procédure que lorsqu'une telle représentation était obligatoire, la révocation d'un avocat ou sa décision de mettre fin à son mandat ne devait pas avoir pour effet de perturber le déroulement de la procédure juridictionnelle.

S'inspirant de l'article R. 634-2 du code de justice administrative et des articles 418 et 419 du code de procédure civile, elle a donc considéré que la révocation d'un avocat ou la décision de ce dernier de mettre fin à son mandat ne mettait un terme aux obligations professionnelles qui lui incombaient que pour autant qu'un autre avocat s'était constitué pour le remplacer. Elle se fonde ainsi sur les obligations professionnelles des avocats et sur leur devoir plus général de loyauté à l'égard de leur client, que la juridiction judiciaire veille à assurer (Civ. 2°, 16 février 1984, n° 82-13.572 ; Bull. civ. II, n° 31), pour leur imposer d'assurer eux-mêmes la permanence de leur mandat, quitte à demander la désignation d'un commis d'office au Bâtonnier de l'Ordre en cas de mauvaise foi avérée de la part de leurs clients.

Rejet par ordonnance des requêtes d'appel manifestement dépourvues de fondement

SA Finamur (n° 412560)

Le Conseil d'État a jugé que les magistrats de cours administratives d'appel ne sont pas tenus d'indiquer les motifs justifiant le recours à une ordonnance de rejet des requêtes manifestement dépourvues de fondement, et que le juge de cassation se limite à un contrôle du caractère abusif de l'usage qu'ils en font.

CE, Sect., 5 octobre 2018, SA Finamur, n° 412560, Rec.

Le décret n° 2016-1480 du 2 novembre 2016 portant modification du code de justice administrative, dit décret « JADE », a réécrit le dernier alinéa de l'article R. 222-1 du code de justice administrative (CJA) afin de permettre aux

présidents, premiers vice-présidents et présidents des formations de jugement des cours administratives d'appel de rejeter par ordonnance les « requêtes d'appel manifestement dépourvues de fondement ».

La société requérante avait saisi le tribunal administratif de Montreuil d'une demande de restitution partielle de cotisations sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) qu'elle avait acquittée au titre des années 2013 et 2014. Le tribunal n'ayant pas fait droit à sa demande, elle a interjeté appel du jugement. La première vice-présidente de la cour administrative d'appel de Versailles, considérant sa requête manifestement dépourvue de fondement, l'a rejetée en faisant application du neuvième alinéa de l'[article R. 222-1](#) du CJA. La société s'étant pourvue en cassation contre cette ordonnance, la section du contentieux du Conseil d'État était invitée à préciser les modalités de mise en œuvre de cette nouvelle faculté offerte au juge d'appel ainsi que les contours du contrôle du juge de cassation sur le choix d'en faire usage.

D'une part, le Conseil d'État juge que les magistrats des cours administratives d'appel désignés par ces dispositions ne sont pas tenus, lorsqu'ils rejettent une requête d'appel sur leur fondement, d'indiquer les motifs justifiant le recours à une telle ordonnance. Ce faisant, il inscrit sa décision dans sa jurisprudence récente relative à l'application des nouveaux outils de conduite de l'instruction créés par le décret « JADE » afin de permettre aux juges du fond de remplir la mission qui leur incombe de veiller à la bonne administration de la justice. Ainsi, le Conseil d'État avait déjà précisé que lorsque le juge administratif fait application de la possibilité qui lui est désormais ouverte par l'[article R. 612-5-1](#) du CJA, de demander, s'il estime que l'état du dossier permet de s'interroger sur l'intérêt qu'une requête conserve pour son auteur, que ce dernier lui confirme le maintien de ses conclusions dans un délai déterminé à peine de désistement, il n'est tenu d'indiquer les motifs de son recours à cette procédure ni dans la demande de confirmation du maintien des conclusions, ni dans l'ordonnance par laquelle il prend acte, le cas échéant, de son désistement dans l'hypothèse où le requérant n'a pas déféré à la demande (CE, 19 mars 2018, *SAS Roset*, n^{os} [410389](#) et [410395](#), T.) De même, lorsqu'il fait usage de la faculté que lui reconnaît le second alinéa de l'[article R. 611-8-1](#) du CJA de demander à une partie de produire un mémoire récapitulatif dans le délai qu'il indique à peine de désistement, le juge n'est tenu d'indiquer ni dans la demande qu'il adresse au requérant, ni dans l'ordonnance par laquelle il prend acte, le cas échéant, de son désistement, les motifs de son recours à cette procédure (CE, 25 juin 2018, *SAS L'Immobilier Groupe Casino*, n^o [416720](#), T.).

D'autre part, le Conseil d'État, a été conduit à déterminer la nature du contrôle du juge de cassation sur l'utilisation de la faculté offerte aux magistrats d'appel par les nouvelles dispositions de l'[article R. 222-1](#) du CJA. La particularité du recours à de telles ordonnances, qui sont rendues par des magistrats statuant seuls, sans instruction préalable, sans audience ni conclusions du rapporteur public, a conduit le Conseil d'État à considérer que le juge de cassation devait exercer un contrôle en la matière. Il a néanmoins décidé, eu égard à la particularité de cette procédure, de limiter ce contrôle à la seule vérification de l'usage abusif de cette faculté par les magistrats d'appel.



Le Conseil d'État a retenu des modalités similaires de contrôle lorsqu'est contestée en cassation l'ordonnance donnant acte d'un désistement par application de l'article R. 612-5-1 du CJA en l'absence de réponse du requérant à la demande de confirmation de ses conclusions dans le délai qui lui a été imparti (CE, 17 juin 2019, *Mme B.*, n° 419770, Rec.) ou l'ordonnance prenant acte du désistement par application de l'article R. 611-8-1 du CJA en l'absence de réponse à l'expiration du délai fixé pour produire un mémoire récapitulatif (CE, 24 juillet 2019, *Société Crédit Mutuel Pierre I*, n° 423177, T.).

Modalités de présentation des pièces jointes à une requête introduite par voie électronique

M. et Mme F et GAEC F. (n° 418233)

Le Conseil d'État a précisé les exigences relatives à l'intitulé des signets ou d'un fichier transmis par le biais de l'application Télérecours.

CE, Sect., 5 octobre 2018, M. et Mme F. et GAEC F., n° 418233, Rec.

Dans le cadre d'un litige relatif à une autorisation d'exploiter des terres agricoles délivrée par le préfet de la région d'Île-de-France, trois requérants ont vu leurs requêtes contre cette décision rejetées comme manifestement irrecevables par le tribunal administratif et la cour administrative d'appel de Versailles, au motif que les pièces jointes à leurs requêtes n'avaient pas été répertoriées par un signet les désignant conformément à leur inventaire et ne répondaient donc pas aux exigences fixées à l'article R. 414-3 du code de justice administrative (CJA).

Ce dernier article a été introduit dans le code de justice administrative par le décret n° 2016-1481 du 2 novembre 2016 relatif à l'utilisation de la télé-procédure devant le Conseil d'État, les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs, qui a rendu obligatoire, à compter du 1^{er} janvier 2017, la transmission par voie électronique, au travers de l'application Télérecours, les requêtes soumises à ces trois juridictions par les avocats et les personnes morales de droit public, à l'exception des communes de moins de 3 500 habitants qui peuvent accéder au service mais n'en ont pas l'obligation. L'un des objectifs poursuivis était de faciliter la lecture du dossier dématérialisé, notamment par la pose de signets électroniques identifiant chaque élément du dossier.

A ce titre, l'article R. 414-3 du CJA précise les modalités de transmission des pièces jointes à une requête par voie électronique. L'article prévoit deux modalités de transmission de ces pièces : elles peuvent l'être par un fichier contenant plusieurs pièces ou par plusieurs fichiers ne contenant qu'une seule pièce. Dans les deux cas, l'article R. 414-3 prévoit respectivement, soit l'obligation d'indexer le fichier



contenant plusieurs pièces en y répertoriant chacune d'elles « par un signet la désignant conformément à son inventaire », soit l'obligation de nommer chaque fichier ne contenant qu'une pièce par un « intitulé conforme à cet inventaire ». Le dernier alinéa de cet article prévoit que le respect de ces obligations est prescrit à peine d'irrecevabilité de la requête.

Saisi pour la première fois de la question de l'interprétation de ces dispositions, le Conseil d'État rappelle dans un premier temps la finalité de celles-ci ainsi que celle des articles [R. 412-2](#) et [R. 414-1](#) du CJA relatifs à la transmission de la requête et des pièces qui y sont jointes par voie électronique. Ainsi, ces dispositions définissent un instrument et les conditions d'utilisation de la transmission électronique des requêtes, qui concourent à la qualité du service public de la justice rendu par les juridictions administratives et à la bonne administration de la justice. Elles ont pour finalité de permettre un accès uniformisé et rationalisé à chacun des éléments du dossier de la procédure, selon des modalités communes aux parties, aux auxiliaires de justice et aux juridictions.

Eu égard à cette finalité, le Conseil d'État s'est attaché dans un second temps à préciser, d'une part, la notion « d'inventaire détaillé » et, d'autre part, le sens qu'il faut donner à l'exigence de « conformité » de l'intitulé d'un signet ou d'un fichier à l'inventaire des pièces jointes à la requête. S'agissant de la notion d'inventaire, qui n'est définie par aucune disposition du CJA, le Conseil d'État juge qu'elle doit s'entendre comme une présentation exhaustive des pièces jointes à la requête par un intitulé comprenant, pour chacune d'elles, un numéro dans un ordre continu et croissant ainsi qu'un libellé suffisamment explicite.

En outre, la section a jugé que la présentation des pièces jointes doit être considérée comme conforme à leur inventaire détaillé lorsque l'intitulé de chaque signet au sein d'un fichier unique global ou de chaque fichier comprenant une seule pièce comporte au moins le même numéro d'ordre que celui affecté à la pièce par l'inventaire détaillé. Ainsi, l'intitulé d'un signet ou d'un fichier se bornant à reprendre le numéro d'ordre affecté à la pièce par l'inventaire, sans le faire suivre du libellé décrivant brièvement la pièce, tel qu'il figure dans cet inventaire, satisfait aux conditions de recevabilité de la requête telles que prévues par les dispositions de l'[article R. 414-3](#) du CJA.

Le Conseil d'État a considéré que lorsque le requérant entend transmettre un nombre important de pièces jointes constituant une série homogène, telle que des factures, il dispose de la faculté de faire parvenir ces pièces en les regroupant dans un ou plusieurs fichiers, sans obligation de les répertorier individuellement par un signet, mais à condition de présenter ces pièces et fichiers conformément à l'inventaire détaillé accompagnant la requête (CE, 6 février 2019, *SARL Attractive Fragrances et Cosmetics*, n° 415582, T.). Le Conseil d'État a par la suite précisé que le référencement des fichiers et l'ordre de présentation, au sein de chacun d'eux, des pièces qu'ils regroupent, doivent être conformes à l'énumération figurant à l'inventaire de toutes les pièces jointes à la requête (CE, 14 juin 2019, *Mme B.*, n° 420861, Rec.). Dans cette dernière affaire, le Conseil d'État a jugé qu'il appartenait au requérant, qui avait regroupé dans un même fichier les pièces



visant à établir sa résidence en France au cours d'une année sans répertorier individuellement chacune d'elles par un signet, d'énumérer toutes ces pièces dans l'inventaire détaillé qui accompagne sa requête et de les regrouper en respectant l'ordre indiqué par cet inventaire.

Office du juge de l'excès de pouvoir

Société Eden ([n° 409678](#))

Le Conseil d'État a redéfini l'office du juge de l'excès de pouvoir saisi d'une requête distinguant, par des conclusions à fin d'injonction ou par la hiérarchisation des prétentions en fonction de la cause juridique, une demande principale et une demande subsidiaire.

CE, Sect., 21 décembre 2018, Société Eden, [n° 409678](#), Rec.

Le Conseil d'État était saisi par la société Eden d'une demande tendant à l'annulation d'une décision par laquelle l'administration avait refusé de renouveler l'agrément d'établissement de formation à la conduite des navires de plaisance à moteur dont elle était titulaire et à ce qu'il soit enjoint à l'administration de délivrer cet agrément ou, à défaut, de réexaminer sa demande. La section du contentieux a profité de cette affaire pour préciser l'office du juge de l'excès de pouvoir saisi d'une requête distinguant, par des conclusions à fin d'injonction ou par la hiérarchisation des prétentions en fonction de la cause juridique, une demande principale et une demande subsidiaire.

La section du contentieux a d'abord rappelé la pratique de l'économie de moyens ainsi que la liberté du juge de l'excès de pouvoir face aux moyens. D'une part, le motif par lequel le juge de l'excès de pouvoir juge fondé l'un quelconque des moyens de légalité soulevés devant lui ou des moyens d'ordre public qu'il relève d'office suffit à justifier l'annulation de la décision administrative contestée. Sauf dispositions législatives contraires, le juge de l'excès de pouvoir n'est en principe pas tenu, pour faire droit aux conclusions à fin d'annulation dont il est saisi, de se prononcer sur d'autres moyens que celui qu'il retient explicitement comme étant fondé. D'autre part, lorsque le juge de l'excès de pouvoir annule une décision administrative alors que plusieurs moyens sont de nature à justifier l'annulation, il lui revient en principe de choisir de fonder l'annulation sur le moyen qui lui paraît le mieux à même de régler le litige.

La section du contentieux a ensuite relevé que la nature du motif qui est le support nécessaire de l'annulation détermine la portée de la chose jugée et les conséquences qui s'attachent à l'annulation, dès lors que ce motif peut impliquer que l'autorité administrative prenne, en exécution de la chose jugée et sous réserve d'un changement des circonstances, une décision dans un sens déterminé. C'est



pourquoi, afin de s'assurer que le juge de l'excès de pouvoir réponde pleinement aux prétentions du justiciable, la section du contentieux a décidé de limiter la liberté du juge face aux moyens dans deux hypothèses.

D'une part, lorsque le requérant choisit de présenter, outre des conclusions à fin d'annulation, des conclusions à fin d'injonction tendant à ce que le juge enjoigne à l'autorité administrative de prendre une décision dans un sens déterminé, le juge de l'excès de pouvoir est tenu d'examiner prioritairement les moyens qui seraient de nature, étant fondés, à justifier le prononcé de l'injonction demandée. Cet examen prioritaire s'impose également lorsque des conclusions à fin d'injonction sont présentées à titre principal sur le fondement de l'[article L. 911-1](#) du code de justice administrative et à titre subsidiaire sur le fondement de l'[article L. 911-2](#).

D'autre part, lorsque le requérant choisit de hiérarchiser les prétentions qu'il soumet au juge de l'excès de pouvoir en fonction de la cause juridique sur laquelle reposent, à titre principal, ses conclusions à fin d'annulation, le juge de l'excès de pouvoir est tenu de statuer en respectant cette hiérarchisation, c'est-à-dire en examinant prioritairement les moyens qui se rattachent à la cause juridique correspondant à la demande principale du requérant. Cette seconde hypothèse est toutefois encadrée, dans la mesure où une telle hiérarchisation doit, pour contraindre le juge, être formulée dans le délai de recours.

La section du contentieux a ensuite précisé les conséquences de cet office rénové sur la motivation des jugements, en préservant le principe de l'économie de moyens. Elle a ainsi jugé que dans le cas où il ne juge fondé aucun des moyens assortissant la demande principale du requérant mais retient un moyen assortissant sa demande subsidiaire, le juge de l'excès de pouvoir n'est tenu de se prononcer explicitement que sur le seul moyen d'annulation. Les moyens assortissant la demande principale, écartés par prétériorité à l'instar de moyens d'ordre public, sont réputés avoir été examinés et écartés.

Enfin, la décision Société Eden a précisé les conséquences de ce nouvel office du juge de l'excès de pouvoir sur l'office du juge d'appel. D'une part, si un jugement n'a fait droit qu'à sa demande subsidiaire, le requérant est recevable à relever appel en tant que ce jugement n'a pas fait droit à sa demande principale. D'autre part, la décision précise que le juge d'appel, statuant dans le cadre de l'effet dévolutif, est tenu de se prononcer sur les moyens, soulevés devant lui, susceptibles de conduire à faire droit à la demande principale, donc y compris ceux implicitement écartés par les premiers juges. Ces règles sont transposables à l'office du juge de cassation saisi d'un jugement rendu en premier et dernier ressort (CE, 5 avril 2019, *M. F.*, n° 420608, Rec.).

Les évolutions introduites par la décision Société Eden, initialement cantonnées au contentieux de l'excès de pouvoir, ont été transposées au contentieux des titres exécutoires, qui relève du plein contentieux (CE, 5 avril 2019, *Société Mandataires Judiciaires Associés, mandataire liquidateur de la Société Centre d'exportation du livre français*, n° 413712, Rec.)



M. et Mme D. ([n° 426472](#))

Par cet avis, le Conseil d'État estime que les termes du second alinéa de l'[article R. 421-1](#) du CJA, issu du décret du 2 novembre 2016 portant modification du code de justice administrative, n'impliquent pas que la condition de recevabilité de la requête tenant à l'existence d'une décision de l'administration s'apprécie à la date de son introduction et que cette condition doit être regardée comme remplie si, à la date à laquelle le juge statue, l'administration a pris une décision, expresse ou implicite, sur une demande formée devant elle.

CE, Sect., 27 mars 2019, M. et Mme D., n° 426472, Rec.

En vertu des dispositions de l'[article R. 421-1](#) du code de justice administrative (CJA), pour être recevable, un recours indemnitaire doit se fonder sur la contestation d'une décision préalable de l'administration rejetant la demande de réparation. Les dispositions de cet article ont été modifiées par le [décret n° 2016-1480](#) du 2 novembre 2016 portant modification du code de justice administrative, qui y a introduit un alinéa ainsi rédigé : « *Lorsque la requête tend au paiement d'une somme d'argent, elle n'est recevable qu'après l'intervention de la décision prise par l'administration sur une demande préalablement formée devant elle* ».

Ces nouvelles dispositions, qui subordonnent la recevabilité des recours indemnitaires à l'existence d'une décision, ne précisent toutefois pas si cette dernière doit intervenir avant l'introduction du recours contentieux, ou si elle peut intervenir postérieurement. Le Conseil d'État, saisi d'une demande d'avis du tribunal administratif de Châlons-en-Champagne, devait ainsi déterminer si, sous l'empire des nouvelles dispositions du code de justice administrative, le juge doit se placer à la date de l'introduction de la requête ou à celle de sa décision pour apprécier la recevabilité de la requête.

Avant l'insertion du deuxième alinéa de l'[article R. 421-1](#) du CJA, le Conseil d'État avait fait une interprétation libérale de la règle relative à la décision préalable. Il avait admis que le contentieux puisse être lié en cours d'instance, soit par les observations en défense produites par l'administration devant le juge lorsqu'elle conclut, à titre principal, au rejet des conclusions indemnitaires, sans opposer de fin de non-recevoir (CE, 18 février 1959, *Ville de Roubaix*, n° 37634, Rec. ; CE, Ass., 23 avril 1965, *Ducroux*, n° 60721, Rec.), soit par l'intervention d'une décision de rejet en cours d'instance, avant que le juge ne statue (CE, 11 avril 2008, *Etablissement français du sang*, n° 281374, Rec.)

Maintenant sur ce point la jurisprudence *Etablissement français du sang* de 2008, le Conseil d'État a jugé qu'un recours indemnitaire introduit alors qu'aucune décision préalable n'a été rendue par l'administration, peut devenir recevable si,

à la date à laquelle le juge statue, il existe une décision de l'administration, même intervenue en cours d'instance. En revanche, il a abandonné la jurisprudence *Ducroux* en estimant que l'[article R. 421-1](#) du CJA faisait désormais échec à la liaison du contentieux par l'effet des écritures en défense de l'administration : en l'absence d'une décision de l'administration rejetant une demande formée devant elle par le requérant, la requête est irrecevable et peut être rejetée pour ce motif même si, dans son mémoire en défense, l'administration s'est abstenue d'opposer une fin de non-recevoir et s'est bornée à soutenir que les conclusions du requérant n'étaient pas fondées.

Délai pour introduire un recours indemnitaire

Centre hospitalier de Vichy (n° 413097)

Le Conseil d'État a jugé que le délai raisonnable de recours issu de la jurisprudence *Czabaj* (CE, Assemblée, 13 juillet 2016, *M. B.*, n° 387763, Rec.) ne s'appliquait pas aux contentieux indemnitaires.

CE, 27 juin 2019, Centre hospitalier de Vichy, n° 413097, Rec.

Par sa décision d'Assemblée *M. B.* (CE, Ass., 13 juillet, *M. B.*, n° 387763, Rec.), le Conseil d'État a jugé que lorsque le délai de recours de deux mois posé par l'[article R. 421-1](#) du code de justice administrative n'est pas opposable, faute pour l'administration d'avoir respecté les obligations d'informations sur les voies et les délais de recours, le destinataire d'une décision ne peut néanmoins la contester au-delà d'un délai raisonnable fixé, sauf circonstances particulières, à un an à compter de la date à laquelle une décision expresse lui a été notifiée ou de la date à laquelle il est établi qu'il en a eu connaissance.

A la suite de cette décision, le Conseil d'État a étendu cette règle au contentieux fiscal de l'assiette et du recouvrement (CE, Sect., 31 mars 2017, *Ministre des finances et des comptes publics c/ M. A.*, n° 389842, Rec.), à celui des titres exécutoires (CE, 9 mars 2018, *Communauté d'agglomération du pays ajaccien*, n° 401386, T.), à celui des autorisations d'urbanisme (CE, 9 novembre 2018, *M. C. et autres*, n° 409872, T.), à celui de la perte de nationalité (CE, 29 novembre 2019, *Mme B.*, n° 426372, Rec. ; CE, 29 novembre 2019, *M. B.*, n° 411145, Rec.) ainsi qu'aux recours contre des décisions expresses à objet purement pécuniaire (CE, 9 mars 2018, *Communauté de commune du pays roussillonnais*, n° 405355, T.). Le délai raisonnable concerne les décisions explicites et implicites (CE, 18 mai 2019, *M. B.*, n° 417270, T.), les recours administratifs préalables obligatoires (*Ministre des finances et des comptes publics c/ M. A.*, préc.) et peut jouer à la fois pour la contestation directe des actes administratifs et pour celle soulevée par voie d'exception (CE, 27 février 2019, *M. A.*, n° 418950, Rec.).

En revanche, le Conseil d'État a exclu du champ d'application de la jurisprudence *M. B.* précitée ([n° 387763](#), Rec.), d'une part, en matière fiscale, les décisions implicites de rejet des réclamations, présentées sur le fondement de l'article R. 199-14 du livre des procédures fiscales (CE, 8 février 2019, *SARL Nick Danese Applied Research*, [n° 406555](#), T.) et, d'autre part, les référés précontractuels (CE, 12 juillet 2017, *Société études créations et informatique*, [n° 410832](#), inéd.).

La décision Centre hospitalier de Vichy pose une limite supplémentaire à l'application de la jurisprudence *Czabaj*, en jugeant qu'elle ne concerne pas les recours tendant à la mise en jeu de la responsabilité d'une personne publique. Un tel recours, pour être recevable, doit, en vertu des [articles R. 421-1](#) et suivants du code de justice administrative, être précédé par une décision administrative prenant position sur un droit à réparation. Cette décision préalable déclenche, en principe, un délai de recours contentieux de deux mois. Toutefois, le Conseil d'État juge que, lorsque les voies et délais de recours ne sont pas correctement mentionnés par cette décision, le délai raisonnable de recours ne court pas, dès lors que les recours indemnitaires n'ont pas pour objet d'obtenir l'annulation de la décision administrative qui lie le contentieux, mais de statuer sur un droit à réparation d'un préjudice. La prise en compte de la sécurité juridique, qui implique que ne puissent être remises en cause indéfiniment des situations consolidées par l'effet du temps, est alors assurée par les règles de prescription prévues par la [loi n° 68-1250](#) du 31 décembre 1968 ou, en ce qui concerne la réparation des dommages corporels, par l'[article L. 1142-28](#) du code de la santé publique.

Recours direct en interprétation d'un acte administratif

M. A. (n° 416762)

Le Conseil d'État a précisé les conditions de recevabilité d'un recours direct en interprétation d'un acte administratif.

CE, Sect., 6 décembre 2019, M. A., [n° 416762](#), Rec.

Si le Conseil d'État a admis de longue date que le ministre pouvait former un recours direct en interprétation d'un acte administratif, circonscrit à la seule détermination du sens et de la portée de cet acte (v. CE, 25 juillet 1857, *Ville de Moulins*, Rec. p. 577 ; CE, 22 février 1895, *Ministre de l'intérieur c./ Ville de Saint-Quentin et département de l'Aisne*, Rec. p. 173, concl. Romieu), la possibilité, en dehors de cette hypothèse, de former un tel recours a suscité de fortes réticences, que cette demande émane de l'administration elle-même ou d'un administré. Ainsi, sauf lorsqu'il était formé par un ministre, ce recours direct a d'abord été jugé irrecevable, dans la seconde moitié du XIX^e siècle (CE, 17 janvier 1867, *Chemins*



de fer de Paris à Lyon, Rec. p. 87 ; CE, 7 juin 1889, *Compagnie des chemins de fer de Paris-Lyon-Méditerranée*, Rec. p. 747), au motif que cela reviendrait à « *altérer le caractère contentieux de la juridiction administrative, méconnaître la nature de ses pouvoirs, amoindrir son autorité, en la faisant descendre au rôle de comité consultatif* » (concl. du commissaire du gouvernement de Belbeuf sous *Chemins de fer de Paris à Lyon* préc.). La recevabilité d'un recours direct en interprétation d'un acte administratif a tout-de-même fini par être admise à la faveur, d'une part, d'une accroche textuelle dans la loi du 28 pluviôse an VIII qui crée les conseils de préfecture et les charge notamment, à son article 4, de se prononcer sur les « *difficultés qui pourraient s'élever entre les entrepreneurs de travaux publics et l'administration, concernant le sens ou l'exécution des clauses de leur marché* » et, d'autre part, d'un souci de prévention des risques d'illégalité, et de prévention des actions contentieuses (CE, 30 juillet 1920, *Ville de Guelma*, Rec. p. 775 ; CE, 5 août 1927, *Sieurs Vittori et Nguyen Ngoc Chen*, Rec. p. 961 ; CE, 11 décembre 1935, *Sieur Cabrol*, Rec. p. 1172).

Dans l'affaire *M. A.*, la section du contentieux du Conseil d'État était saisie d'une demande d'interprétation de [l'arrêté du 14 juin 2006](#) portant approbation de la convention nationale des chirurgiens-dentistes destinée à régir les rapports entre les chirurgiens-dentistes et les caisses d'assurance maladie.

Le Conseil d'État a tout d'abord rappelé que la recevabilité d'un recours direct en interprétation d'un acte administratif est subordonnée à l'existence d'un différend né et actuel susceptible de relever de la compétence du juge administratif, dont la résolution est subordonnée à l'interprétation demandée. Toutefois, revenant sur une jurisprudence ancienne (CE, Sect., 23 juin 1967, *Laquière*, n° 54984, Rec.), il a jugé que l'auteur d'un tel recours ne peut invoquer à cette fin un différend porté devant une juridiction administrative, à laquelle il revient de procéder elle-même à l'interprétation des actes administratifs dont dépend la solution du litige qui lui est soumis. Autrement dit, les recours directs en interprétation sont irrecevables quand des litiges sont concomitants ou pendants devant une autre juridiction administrative.

Une telle solution permet d'éviter qu'un requérant puisse « *forcer la main du juge déjà saisi du principal en adressant à un autre juge – en particulier le Conseil d'État – une demande d'interprétation de l'acte en cause au principal* » (concl. R. Decout Paolini). Une telle démarche s'inscrirait en outre en contradiction avec la règle classique selon laquelle « *l'interprétation contentieuse ne peut pas être l'objet d'une demande en justice, mais seulement un moyen à l'appui de conclusions prises dans une instance déterminée* » (E. Laferrière, *Traité de la juridiction administrative*, 1896, T. 2, p. 604), étant rappelé que le juge de l'action, qui est également juge de l'exception, a le pouvoir d'interpréter les actes administratifs nécessaires à la solution des litiges soumis à son examen.

Le Conseil d'État a en outre précisé que si le différend est porté devant une juridiction administrative après l'introduction du recours en interprétation, celui-ci perd son objet, de sorte qu'il n'y a plus lieu d'y statuer.



Appliquant cette grille de lecture au cas d'espèce, le Conseil d'État a jugé que le recours en interprétation formé par le requérant qui ne se prévalait d'aucun autre différend que celui ayant donné lieu à l'action engagée à son encontre devant la section des assurances sociales de la chambre disciplinaire de première instance départementale de l'ordre des chirurgiens-dentistes, n'était pas recevable.

Juridictions ordinales

M. V. et Mme C. ([n^{os} 411263 et 411302](#)), Mme D. ([n^o 420987](#))

La section du contentieux du Conseil d'État a jugé que les patients auteurs d'une plainte contre un médecin ont intérêt à se pourvoir en cassation contre une décision de la juridiction disciplinaire de l'ordre des médecins réduisant, en appel, la sanction infligée en première instance.

CE, Sect., 14 juin 2019, M. V. et Mme C., [n^{os} 411263 et 411302](#), Rec.

CE, Sect., 14 juin 2019, Mme D., [n^o 420987](#), Rec.

Le Conseil d'État était saisi de pourvois en cassation dirigés contre des sanctions prononcées à l'encontre de médecins par la juridiction ordinaire compétente.

Dans la première affaire (CE, Sect., 14 juin 2019, *M. V et Mme C.*, [n^{os} 411263 et 411302](#), Rec.), M. V., dont la conjointe était décédée à la suite d'une césarienne, avait saisi la chambre disciplinaire de première instance de Lorraine de l'ordre des médecins d'une plainte. Cette instance ordinaire avait infligé à la praticienne la sanction d'interdiction d'exercer la médecine pendant trois mois, dont deux mois assortis du sursis. Sur appel du médecin, la chambre disciplinaire nationale, après n'avoir retenu qu'un seul des griefs retenus par le juge de première instance, a toutefois ramené le quantum de cette sanction à 1 mois avec un sursis de 15 jours

Dans la seconde affaire (CE, Sect., 14 juin 2019, *Mme D.*, [n^o 420987](#), Rec.), à la suite du décès de M. D., son épouse et sa fille avaient porté plainte contre son dermatologue devant le conseil départemental de la Manche de l'ordre des médecins. Statuant sur cette plainte, à laquelle le conseil départemental s'était associé, la chambre disciplinaire de première instance de Basse-Normandie de l'ordre des médecins avait, par une décision du 18 novembre 2016, infligé au médecin la sanction de radiation du tableau de l'ordre en retenant trois fautes disciplinaires. Statuant sur appel de l'intéressé, la chambre disciplinaire nationale, tout en retenant les mêmes fautes, avait toutefois abaissé la sanction prononcée en première instance en la ramenant à une interdiction d'exercer la médecine pendant trois mois.



Par une décision *Falola* du 3 mars 1989 (n° 84716, Rec.), la section du contentieux avait jugé qu'un plaignant était dépourvu d'intérêt à se pourvoir en cassation lorsqu'une sanction, quel que soit son quantum, avait été infligée en dernier ressort au praticien contre lequel il avait porté plainte devant la juridiction disciplinaire ordinaire compétente. Cette solution s'appliquait lorsque le juge d'appel avait prononcé la sanction après avoir écarté certains de ses griefs, ce qui correspondait à l'hypothèse de l'affaire *M. V. et Mme C.*, (n^{os} [411263](#) et [411302](#)), ou lorsque, après avoir retenu tous les griefs soulevés par le plaignant, le juge d'appel prononce une sanction que ce dernier estime hors de proportion en raison de sa clémence, ce qui correspondait à l'hypothèse de la seconde affaire *Mme D.* (n° [420987](#)).

La solution retenue par la décision *Falola* reposait sur la considération selon laquelle les conclusions présentées à la juridiction disciplinaire ordinaire par le plaignant tendent à ce qu'une sanction, quelconque, soit infligée au praticien poursuivi. Ainsi était-il dépourvu d'intérêt pour agir en cassation lorsque la décision d'appel infligeait une sanction mais recevable lorsqu'elle rejetait sa plainte. Cette fermeture de la voie de la cassation trouvait également des justifications dans le fait que des voies de recours alternatives sont ouvertes aux tiers : ils peuvent en effet saisir le juge pénal ou demander une réparation au juge civil.

Toutefois les évolutions induites par la [loi n° 2002-303](#) du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé rendaient délicat le maintien d'une telle solution. En effet, cette loi a en partie rompu avec la vision d'un contentieux opposant exclusivement l'ordre censeur au praticien poursuivi, en reconnaissant à l'auteur de la plainte ayant mis en mouvement la procédure disciplinaire la qualité de partie. Ainsi l'[article L. 4122-3](#) du CSP, issu de l'[article 18](#) de cette loi, mentionne désormais, avant même le praticien poursuivi, l'auteur de la plainte au nombre des personnes pouvant faire appel de la décision de la chambre disciplinaire de première instance. Une évolution jurisprudentielle paraissait d'autant plus souhaitable que la jurisprudence avait peu à peu élargi les prérogatives des plaignants devant les juridictions ordinaires des professions médicales. Le Conseil d'État avait notamment jugé que le refus du Conseil national de l'ordre de transmettre une plainte est susceptible de recours pour excès de pouvoir (CE, 1^{er} juin 2018, *Mme Z.*, n^{os} [409626](#), [411244](#), T.) et que le plaignant peut invoquer devant la juridiction d'appel des griefs qui ne figuraient pas dans ses écritures de première instance (CE, 24 octobre 2018, *M. B.*, n° [404660](#), T.).

Par les deux décisions du 14 juin 2019, la section du contentieux est donc revenue sur la jurisprudence *Falola*. Le Conseil d'État a tout d'abord rappelé que les dispositions de l'[article L. 4123-2](#) et du VI de l'[article L. 4122-3](#) du code de la santé publique (CSP) confèrent à l'auteur d'une plainte la qualité de partie à l'instance disciplinaire introduite par sa plainte. Il a ensuite jugé que le requérant qui a porté plainte devant le conseil départemental de l'ordre des médecins avait qualité pour se pourvoir en cassation contre la décision de la chambre disciplinaire nationale qui, sur appel du praticien, ne retient plus qu'un seul grief et réduit le quantum de la sanction ou qui, retenant les mêmes griefs, abaisse le *quantum* de la sanction prononcée.



Professions, charges et offices

Profession de notaire

M. K. et autres ([n°400675](#))

Saisie de la légalité du décret qui prévoit que les offices de notaires nouvellement créés peuvent être attribués par tirage au sort, l'Assemblée du contentieux a précisé les conditions dans lesquelles le pouvoir réglementaire peut retenir un tel mode de départage des demandes adressées à l'administration.

CE, Ass., 18 mai 2018, M. K. et autres, [n°s 400675](#) et autres

L'Assemblée du contentieux du Conseil d'État devait se prononcer sur la légalité du [décret du 20 mai 2016](#) relatif aux officiers publics et ministériels pris pour l'application de [l'article 52](#) de la loi du 6 août 2015, lequel permet aux notaires, huissiers de justice et commissaires-priseurs judiciaires de s'installer librement dans certaines zones, dans la limite d'un nombre de créations d'offices recommandé pour chaque zone par un arrêté ministériel. Ce décret prévoyait que le ministre traite les demandes d'installation dans l'ordre de leur enregistrement, et qu'en cas d'afflux dans les premières 24 heures après l'ouverture des candidatures, l'ordre d'examen est déterminé par tirage au sort. Les notaires requérants soutenaient notamment qu'en prévoyant le recours au tirage au sort, le pouvoir réglementaire avait méconnu un principe lui interdisant de se reposer sur le sort pour exercer le pouvoir de nomination que lui a confié la loi.

L'Assemblée du contentieux a jugé qu'aucun principe n'interdit de façon générale le tirage au sort, confirmant ainsi des décisions antérieures (p. ex. CE, 22 décembre 2017, *Association SOS Education et a.*, [n° 410561](#), T.), mais a rappelé que celui-ci revient à priver l'autorité compétente de la possibilité d'exercer le pouvoir d'appréciation qui est en principe le sien. Par suite, lorsqu'il n'est pas prévu par la loi elle-même, un tel mode de départage entre des demandes adressées à l'administration ne peut être retenu qu'à condition d'être en adéquation avec l'objet de ces demandes ou les circonstances de l'espèce et conforme aux intérêts dont elle a la charge. Le Conseil d'État avait déjà validé le recours au tirage au sort dans des situations où il était impératif d'éviter tout soupçon de partialité ou de discrimination, comme pour départager des ex aequo (CE, 19 décembre 1994, *M. X.*, [n° 139948](#), T.) ou pour résoudre des contraintes découlant de règles de parité dans une élection (CE, 30 novembre 2016, *CNB*, [n° 393896](#), Inéd.). En l'espèce, toutefois, il a estimé que le recours au tirage au sort procédait de la loi elle-même, dès lors



que le législateur avait prévu que tous les candidats à l'installation satisfaisant aux conditions d'aptitude avaient un droit égal à être nommés, ce qui faisait obstacle à l'introduction de critères visant à départager les candidatures en surnombre.

Par ailleurs, l'Assemblée du contentieux est revenue sur la jurisprudence *M. B.* du 20 décembre 2011 (CE, n° 346960, T.) pour juger que le principe de la liberté d'entreprendre peut être utilement invoqué à l'encontre de dispositions réglementaires encadrant l'exercice d'une profession réglementée.

Enfin, en ce qui concerne la limite d'âge à 70 ans fixée pour les notaires, les huissiers de justice et les commissaires-priseurs judiciaires, le Conseil d'État a d'abord rappelé que le Conseil constitutionnel avait déclaré cette limite conforme à la Constitution par sa [décision n° 2015-715 DC](#) du 5 août 2015. Jugeant de la conformité de cette règle avec le droit de l'Union européenne et le droit de la Convention européenne des droits de l'homme, le Conseil d'État a ensuite estimé que le législateur avait poursuivi un objectif légitime tenant à faciliter l'accès des jeunes à ces professions. Il a constaté que cette limite, assortie d'une possibilité de prolonger l'activité pendant un an, est supérieure à celle fixée par les législations comparables et à l'âge effectif de cessation d'activité dans la plupart des cas. Il a en outre relevé que les professionnels concernés étaient informés de ces nouvelles règles dès la promulgation de la loi, un an avant son entrée en vigueur, et étaient donc en mesure de préparer la cession de leur office ou de leurs parts dans la société titulaire de l'office. Il a conclu que ces dispositions ne méconnaissaient pas le droit au respect des biens ni l'interdiction des discriminations.

Radio et télévision

Retrait du mandat de président d'une société d'audiovisuel public

M. G. ([n° 419443](#))

Le Conseil d'État précise les motifs permettant au Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) de retirer son mandat au président d'une société de l'audiovisuel public. Ceux-ci peuvent tenir à la perte de confiance des pouvoirs publics dans ce dirigeant ou à une condamnation juridictionnelle rendant difficile l'exécution des missions pour lesquelles il a été nommé.

CE, Ass., 14 décembre 2018, M. G., n° 419443, Rec.

Par une décision du 31 janvier 2018 prise sur le fondement de l'[article 47-5](#) de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, le CSA a retiré son mandat au président de la société Radio France. Cette décision faisait suite à



la condamnation de ce dernier par le juge pénal, en première instance, pour des atteintes à la liberté d'accès et à l'égalité de traitement des candidats dans les marchés publics dans ses précédentes fonctions.

Saisi par l'intéressé, le Conseil d'État a précisé les motifs pouvant justifier une telle décision de retrait, laquelle ne revêt pas le caractère d'une sanction mais relève des pouvoirs de régulation que le CSA tient de l'article 47-5 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, afin de garantir le bon fonctionnement du service public de l'audiovisuel.

Le Conseil d'État juge que le CSA pouvait légalement se fonder sur des motifs d'intérêt général, distincts des critères de compétence et d'expérience prévus à l'article 47-4 de la loi de 1986 relatif à la procédure de nomination du président de Radio France, tels que des éléments de nature à compromettre la capacité de l'intéressé à poursuivre sa mission dans des conditions garantissant le bon fonctionnement de cette société, la préservation de son indépendance et la mise en œuvre du projet pris en compte lors de la nomination.

Faisant application de ces principes, l'Assemblée du contentieux a jugé que le CSA pouvait légalement retenir que la condamnation pénale, même si elle n'était pas devenue définitive, rendait le maintien de l'intéressé dans son mandat incompatible avec le bon fonctionnement du service public de l'audiovisuel. Le Conseil d'État a en outre précisé que si la circonstance que le dirigeant d'une société du secteur public de l'audiovisuel ne dispose plus de la confiance des autorités de l'État ne justifie pas, par elle-même, que l'autorité de régulation mette fin à son mandat, le CSA peut tenir compte de l'intérêt qui s'attache, du point de vue du bon fonctionnement de Radio France, et dans un contexte de réforme du secteur public de l'audiovisuel, à l'existence, dans les relations entre les pouvoirs publics et le président de cette société, des conditions permettant à ce dernier d'accomplir efficacement sa mission.

En outre, le Conseil d'État a jugé que le CSA, en estimant que la condamnation de l'intéressé était susceptible de l'empêcher d'accomplir efficacement sa mission, d'entraîner une perte de confiance des pouvoirs publics et de nuire au bon fonctionnement de la société Radio France, n'avait pas porté atteinte à la présomption d'innocence dont bénéficie l'intéressé.



Responsabilité de la puissance publique

Responsabilité du fait d'une loi inconstitutionnelle

Société Paris Clichy ([n° 425981](#)), Société hôtelière Paris Eiffel Suffren ([n° 425983](#)), M. B. ([n° 428162](#))

Par trois décisions du même jour, l'Assemblée du contentieux a consacré le principe de la responsabilité de l'État du fait d'une loi déclarée contraire à la Constitution par le Conseil constitutionnel.

CE Ass., 24 décembre 2019, Société Paris Clichy, [n° 425981](#), Inéd.

CE Ass., 24 décembre 2019, Société hôtelière Paris Eiffel Suffren, [n° 425983](#), Rec.

CE Ass. 24 décembre 2019, M. B., [n° 428162](#), Rec.

Les trois litiges portaient sur l'obligation légale, pour les entreprises, de verser à leurs salariés des primes de participation lorsqu'elles réalisent des bénéfices. Le législateur avait exclu que cette obligation s'applique aux « entreprises publiques », sans toutefois définir cette notion dans la loi. Par sa décision *Frantour* du 6 juin 2000 ([n° 98-20.304](#), Bull.), la Cour de cassation avait précisé elle-même la notion d'entreprise publique pour l'application de ces dispositions, en retenant un critère fondé sur la nature commerciale de l'activité exercée, et non sur la composition de son capital. Par la [décision n° 2013-336 QPC](#) du 1^{er} août 2013, le Conseil constitutionnel avait déclaré contraires à la Constitution les dispositions législatives relatives à la participation, au motif que le législateur avait méconnu l'étendue de sa compétence, dans des conditions affectant la liberté d'entreprendre, faute de définir lui-même la notion d'entreprise publique. Les trois requérants cherchaient à engager la responsabilité du fait de l'État du fait de cette inconstitutionnalité.

Par la décision *Gardedieu* du 8 février 2007 ([n° 279222](#), Rec.), le Conseil d'État avait admis que la responsabilité de l'État du fait des lois était susceptible d'être engagée pour réparer les préjudices qui résultent de l'intervention d'une loi adoptée en méconnaissance des engagements internationaux de la France. Deux ans plus tard, la création de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC), par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, a posé en termes nouveaux la question de savoir si la responsabilité de l'État pouvait être engagée du fait de l'application d'une loi que le Conseil constitutionnel a déclarée contraire à la Constitution.



Par les trois décisions du 24 décembre 2019, l'Assemblée du contentieux a consacré la possibilité d'engager la responsabilité de l'État, « *en raison des exigences inhérentes à la hiérarchie des normes, pour réparer l'ensemble des préjudices qui résultent de l'application d'une loi méconnaissant la Constitution ou les engagements internationaux de la France* ». Le Conseil d'État s'est inscrit dans le prolongement de la décision *Gardedieu*, sans évoquer la notion de faute ni pour autant créer un régime de responsabilité sans faute, au profit d'un régime spécifique de responsabilité, fondé sur les exigences inhérentes à la hiérarchie des normes.

De telles actions en responsabilité n'ayant pas pour effet de permettre au juge administratif de contrôler lui-même la constitutionnalité de la loi (CE Sect., 6 novembre 1936, *Arrighi*, Rec. p. 966), elles ne sont ouvertes que lorsque le Conseil constitutionnel a déclaré la disposition législative en cause contraire à la Constitution. Ce sera le plus souvent le cas lors de l'examen d'une QPC, mais l'inconstitutionnalité de la loi peut aussi être prononcée à l'occasion de l'examen de dispositions législatives qui la modifient, la complètent ou affectent son domaine, en application de la jurisprudence dite « néo-calédonienne » (CC, [n° 85-187 DC](#) du 25 janvier 1985, *Loi relative à l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie et dépendances*).

Dès lors, ce monopole du Conseil constitutionnel posait la question de l'articulation entre son office, qui inclut de déterminer les conséquences de la déclaration d'inconstitutionnalité prononcée, et l'office du juge administratif statuant sur l'action en responsabilité, qu'il est seul compétent pour connaître (TC, 31 mars 2008, *Société Boiron*, [n° 3632](#), Rec.). En vertu de l'article 62 de la Constitution, le Conseil constitutionnel ne dispose que de pouvoirs d'abrogation de la disposition qu'il déclare contraire à la Constitution et détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets qu'elle a produits sont remis en cause. Le Conseil d'État en a déduit que l'engagement de cette responsabilité était subordonné à la condition que la décision du Conseil constitutionnel ne s'y oppose pas. Ainsi, si le Conseil constitutionnel exclut expressément toute indemnisation, les actions en responsabilité ne peuvent être accueillies. De même, dans le cas des dispositions législatives à objet pécuniaire, comme en matière fiscale, le fait que le Conseil constitutionnel n'ait pas remis en cause les effets produits dans le passé par la loi fait obstacle aux actions indemnitaires contre l'État, qui équivaldraient à remettre en cause ces effets. Dans les autres matières, en revanche, le silence du Conseil constitutionnel sur la remise en cause des effets produits par la loi qu'il déclare contraire à la Constitution ne fait pas, par lui-même, obstacle à l'engagement de la responsabilité de l'État pour réparer les préjudices qui sont nés de l'application de cette loi.

Par une décision du 28 février 2020 ([n° 2019-828/829 QPC](#)), le Conseil constitutionnel, confirmant la solution retenue par le Conseil d'État, a précisé que les dispositions de l'[article 62](#) de la Constitution lui réservent « *le pouvoir de s'opposer à l'engagement de la responsabilité de l'État du fait des dispositions déclarées inconstitutionnelles ou d'en déterminer les conditions ou limites particulières* ».



L'Assemblée du contentieux a par ailleurs rappelé qu'il appartenait à la victime d'établir la réalité de son préjudice et l'existence d'un lien direct de causalité entre l'inconstitutionnalité de la loi et ce préjudice. Les décisions précisent que la prescription quadriennale applicable aux créances de l'État commence à courir dès lors que le préjudice qui résulte de l'application de la loi à la situation de la victime peut être connu d'elle dans sa réalité et son étendue.

L'action des requérants était certes envisageable, puisque le Conseil constitutionnel ne l'avait pas expressément exclue dans sa décision du 1^{er} août 2013, mais il restait à démontrer que les préjudices allégués étaient en lien direct avec l'application de la loi inconstitutionnelle.

Dans les affaires d'espèce, l'application des règles rappelées par le Conseil d'État n'a pas conduit à l'indemnisation des requérants.

La société Paris Clichy et la société hôtelière Paris Eiffel Suffren demandaient réparation du préjudice qu'elles avaient subi en raison de leur condamnation, par les juridictions civiles, à verser à leurs salariés les primes de participation qu'elles leur devaient, pour le passé, en application de la jurisprudence Frantour. Dans ces affaires, le Conseil d'État a jugé que l'incompétence négative du législateur dans la détermination du champ d'application de la participation ne pouvait être regardée comme étant directement à l'origine du préjudice allégué, c'est-à-dire l'obligation de verser à ses salariés une participation, dès lors que le critère de détermination des entreprises publiques fondé sur leur activité n'était pas en lui-même contraire à la Constitution, comme le Conseil constitutionnel l'a précisé dans sa décision.

Le pourvoi formé par M. B. portait sur une demande indemnitaire symétrique : celle d'un salarié de la société Natixis qui, n'ayant pas perçu de primes de participation dans le passé, en dépit de l'activité commerciale de la société qui l'employait, avait une instance civile en cours pour réclamer ce paiement, à l'instar de ce qu'avaient obtenu les salariés des deux sociétés hôtelières précitées. Or le Conseil constitutionnel a précisé, dans sa décision du 1^{er} août 2013, que sa déclaration d'inconstitutionnalité ne pouvait conduire ni à ce que les sommes versées au titre de la participation donnent lieu à répétition, ni à ce que des salariés demandent, « *y compris dans les instances en cours, qu'un dispositif de participation leur soit applicable au titre de la période pendant laquelle les dispositions déclarées inconstitutionnelles étaient en vigueur* ». Le Conseil d'État a donc exclu l'existence d'un lien de causalité direct et certain entre l'inconstitutionnalité de la loi et le préjudice allégué, dès lors que la cause adéquate du préjudice de M. B. ne se trouvait pas dans l'application de la loi inconstitutionnelle mais dans la décision du Conseil constitutionnel, qui a fait obstacle à ce que M. B. obtienne de son employeur le versement de la somme qu'il lui avait réclamé.



Perte de revenus subie par la victime d'un accident

Mme B. (n° 408624)

Le Conseil d'État a jugé que la victime d'un accident survenu dans son jeune âge peut prétendre à la réparation des préjudices que constituent la perte de revenus résultant de l'impossibilité d'exercer un jour une activité professionnelle et les troubles dans les conditions d'existence résultant de l'impossibilité d'accéder à toute scolarité.

CE, 24 juillet 2019, Mme B., n° 408624, Rec.

La requérante avait donné naissance à un enfant en état de mort apparente le 11 janvier 1988 au centre hospitalier régional universitaire de Lille. A la suite de sa réanimation, l'enfant était resté lourdement handicapé, son taux d'invalidité étant évalué à 95 %. Par un arrêt du 27 mai 1999, la cour administrative d'appel de Nantes avait déclaré l'hôpital responsable des dommages subis et l'avait condamné à verser à l'enfant, jusqu'à ses dix-huit ans, une rente annuelle sur laquelle sont imputés les débours de la caisse primaire d'assurance maladie des Flandres dans la limite des trois quarts. A la majorité de la victime, la caisse, qui soutenait que l'état de santé du jeune homme nécessitait encore des soins médicaux, avait saisi la justice administrative afin que ses débours continuent d'être mis à la charge de l'hôpital. La mère de la victime s'était jointe à l'action en vue notamment de réclamer une indemnisation complémentaire des préjudices subis par son fils postérieure à sa majorité. Par un arrêt du 30 décembre 2016, la cour administrative d'appel de Douai avait accepté d'indemniser les préjudices patrimoniaux et extrapatrimoniaux subis à compter de la majorité du jeune homme (dépenses de santé, frais d'assistance par une tierce personne ; préjudice esthétique, souffrances psychiques ou encore troubles dans les conditions d'existence...) à l'exception de plusieurs chefs de préjudices invoqués par sa mère tels que les frais pharmaceutiques futurs et les préjudices scolaire et professionnel. N'ayant pas obtenu pleinement satisfaction devant les juridictions du fond, la requérante s'était pourvu en cassation devant le Conseil d'État.

Jusqu'à cette décision, le Conseil d'État refusait d'indemniser, à raison des revenus professionnels qu'elles auraient pu percevoir, des victimes qui n'avaient jamais été en situation d'emploi (CE, 28 avril 1978, *M. Borrás*, n° 4225, T.). Par la décision commentée, le Conseil d'État a jugé que lorsque la victime se trouve, du fait d'un accident corporel survenu dans son jeune âge, privée de toute possibilité d'exercer un jour une activité professionnelle, la seule circonstance qu'il soit impossible de déterminer le parcours professionnel qu'elle aurait suivi ne fait pas obstacle à ce que soit réparé le préjudice, qui doit être regardé comme présentant un caractère certain, résultant pour elle de la perte des revenus qu'une activité professionnelle lui aurait procurés ainsi que de la pension de retraite consécutive.

Le Conseil d'État a déterminé le mode de calcul de la réparation de ce préjudice. Il a jugé qu'il y avait lieu de le réparer par l'octroi à la victime, à compter de sa majorité et sa vie durant, d'une rente fixée sur la base du salaire médian net mensuel de l'année de sa majorité et revalorisée par application des coefficients prévus à [l'article L. 434-17](#) du code de la sécurité sociale. Le choix d'une rente unique à partir de la majorité et tout au long de la vie a pour objectif d'éviter la complexité du calcul d'une éventuelle pension de retraite. Il a ajouté que devaient être déduites de cette rente les sommes éventuellement perçues par la victime au titre de l'allocation aux adultes handicapés, compte tenu notamment du caractère indemnitaire de cette allocation.

En outre, le Conseil d'État a admis que lorsque la victime se trouve également privée de toute possibilité d'accéder à une scolarité, la seule circonstance qu'il soit impossible de déterminer le parcours scolaire qu'elle aurait suivi ne fait pas davantage obstacle à ce que soit réparé le préjudice ayant résulté pour elle de l'impossibilité de bénéficier de l'apport d'une scolarisation.

Si la jurisprudence du Conseil d'État admettait déjà l'indemnisation de l'impossibilité d'être scolarisé, seule la dimension extra-patrimoniale de ce préjudice était indemnisée, au titre des troubles de toutes nature dans les conditions d'existence de la victime. Désormais, la part patrimoniale de ce préjudice, tenant à l'incidence de l'absence de scolarisation sur les revenus professionnels, est réparée par l'allocation de la rente décrite ci-dessus. La part personnelle de ce préjudice ouvre à la victime le droit à une réparation qui peut être assurée par l'octroi d'une indemnité globale couvrant également d'autres chefs de préjudice personnels au titre des troubles dans les conditions d'existence.

Ces deux évolutions de jurisprudence rejoignent les solutions retenues par le juge judiciaire sur le fondement du principe de réparation intégrale du préjudice.



Prise en charge par la solidarité nationale des conséquences anormales et graves des actes médicaux

Mme I. et M. I. (n° 414098)

Le Conseil d'État a jugé que l'[article L. 1142-1](#) du code de la santé publique, qui prévoit l'indemnisation au titre de la solidarité nationale des ayants droit d'une personne décédée en raison d'un accident médical, d'une affection iatrogène ou d'une infection nosocomiale, ouvre un droit à réparation aux proches de la victime, qu'ils aient ou non la qualité d'héritiers, qui entretenaient avec elle des liens étroits, dès lors qu'ils subissent du fait de son décès un préjudice direct et certain.

CE, Sect., 3 juin 2019, Mme I. et M. I., n° 414098, Rec.

Dans cette affaire, la section du contentieux devait déterminer le périmètre des ayants droit d'une victime décédée, qui bénéficient, en application des dispositions du II de l'[article L. 1142-1](#) du code de la santé publique, d'un droit à indemnisation par l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (ONIAM) au titre de la solidarité nationale des préjudices résultant d'un aléa thérapeutique. En l'espèce, il s'agissait de déterminer si les nouveaux conjoints des parents divorcés d'une adolescente décédée à la suite d'un accident médical non fautif, autrement dit ses beaux-parents, peuvent être regardés ses ayants droit au sens de ces dispositions et être indemnisés de leur préjudice d'affection, alors même qu'ils ne sont pas héritiers ou légataires de la victime au regard des règles du droit successoral posées par les [articles 731 à 768](#) du code civil.

Les dispositions du II de l'[article L. 1142-1](#) du code de la santé publique prévoient, depuis la [loi n° 2004-806](#) du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique, l'indemnisation du « *patient, et, en cas de décès, de ses ayants droit* », alors que la précédente rédaction de ces dispositions ne mentionnait que l'indemnisation du patient. Cette nouvelle rédaction autorisait plusieurs lectures. Une première solution, pour laquelle plusieurs cours administratives d'appel avaient opté, consistait à réserver la qualité d'ayant droit au sens de ces dispositions aux seuls héritiers de la victime, selon le droit successoral régi par le code civil. Une seconde – celle retenue par le Conseil d'État – était d'inclure parmi les ayants droit les proches du patient. Cette solution est autorisée par un argument de texte tiré de ce que, en étendant expressément aux ayants droit le bénéfice de l'indemnisation des accidents médicaux, le législateur n'a pas fait le choix de se référer au code civil. En outre, il ne s'agit pas pour les proches d'obtenir la réparation du préjudice subi par la victime et qui leur aurait été transmis par elle, mais celle

d'un préjudice autonome qui leur est propre, moral ou matériel, distinct de celui du patient décédé, qui doit être indemnisé en application du droit commun de la responsabilité. Enfin, cette solution présente l'avantage d'harmoniser le périmètre d'indemnisation des accidents médicaux non fautifs (ou aléas thérapeutiques) sur ceux des autres préjudices pris en charge par l'ONIAM, qui incluent les victimes « *par ricochet* » : l'infection nosocomiale résultant d'une faute d'un établissement de santé mentionnée à l'article L. 1142-1-1 du code de la santé publique (CE, 9 décembre 2016, *ONIAM*, n° 390892, T.) et les dommages résultant de mesures sanitaires d'urgence mentionnés à l'article L. 3131-4 du même code (CE, 27 mai 2016, *M. B et Mme C*, n° 391149, T.).

Ainsi, le Conseil d'État a ouvert un droit à indemnisation aux proches d'un patient décédé, à la double condition qu'ils aient des liens affectifs étroits avec lui et que le préjudice propre dont ils demandent la réparation présente un lien direct et certain avec le décès de la victime. Appliquant cette grille de lecture à l'occasion du règlement de l'affaire au fond, le Conseil d'État a indemnisé le préjudice moral des beaux-parents, qui avaient partagé le foyer de l'adolescente et noué des liens affectifs étroits avec elle.

Illégalité d'une décision administrative entachée d'incompétence

EARL Valette (n° 407059)

Le Conseil d'État a précisé les conditions dans lesquelles la réparation du préjudice subi du fait de l'illégalité fautive d'une décision administrative prise par une autorité incompétente peut être accordée.

CE, 24 juin 2019, EARL Valette, n° 407059, Rec.

Entre 2003 et 2010, l'entreprise agricole à responsabilité limitée (EARL) Valette, qui exploitait des vergers dans une zone contaminée par le virus de la sharka, avait procédé à l'arrachage de plusieurs de ses parcelles, en application d'arrêtés pris par le préfet de la Drôme. Cependant, ces arrêtés avaient été édictés par une autorité incompétente, l'article L. 251-8 du code rural et de la pêche maritime attribuant au ministre la compétence de principe pour édicter des mesures de prévention de la propagation des organismes nuisibles.

Admettant depuis longtemps que toute illégalité est fautive (CE, Sect., 26 janvier 1973, *Ville de Paris c/ Sieur X.*, n° 84768, Rec.), la jurisprudence exige néanmoins, pour faire droit à des conclusions indemnitaires, l'existence d'un lien de causalité direct entre l'illégalité constatée et le préjudice allégué. La jurisprudence avait déjà

à plusieurs reprises refusé de reconnaître un tel lien lorsque l'illégalité en cause a la nature d'un vice de procédure. Ainsi, par une décision *Mme. X.* (CE, Sect., 19 juin 1981, n° 20619, Rec.), le Conseil d'État avait refusé d'accorder une indemnité en réparation du préjudice causé par une décision édictée à l'issue d'une procédure irrégulière au motif que le préjudice subi n'était que le résultat de l'application des lois et règlements en vigueur. Par ailleurs, il avait nié l'existence d'un lien de causalité, lorsque l'auteur de la décision entachée d'incompétence était en situation de compétence liée dès lors que l'autorité régulièrement compétente aurait été nécessairement amenée à prendre la même décision (CE, 6 octobre 2008, *Société HLM de La Réunion*, n° 290795, T.). Il avait également jugé, dans un litige où était en cause un vice de procédure ayant affecté une sanction, que, lorsqu'il statue sur le droit à réparation d'un préjudice causé par une décision entachée d'un vice de procédure, il appartient au juge de plein contentieux, saisi de moyens en ce sens, de déterminer, en premier lieu, la nature de l'irrégularité procédurale commise puis, en second lieu, de rechercher, en forgeant sa conviction au vu de l'ensemble des éléments produits par les parties, si, compte tenu de la nature et de la gravité de cette irrégularité procédurale, la même décision aurait pu être légalement prise, s'agissant tant du principe même de la sanction que de son quantum, dans le cadre d'une procédure régulière (CE, 18 novembre 2015, *M. B.*, n° 380461, Rec.).

S'inscrivant dans le prolongement direct de cette dernière décision, le Conseil d'État a jugé, dans sa décision *EARL Valette*, que lorsqu'une personne sollicite le versement d'une indemnité en réparation du préjudice subi du fait de l'illégalité d'une décision administrative entachée d'incompétence, il appartient au juge administratif de rechercher, en forgeant sa conviction au vu de l'ensemble des éléments produits par les parties, si la même décision aurait pu légalement intervenir et aurait été prise, dans les circonstances de l'espèce, par l'autorité compétente.

La cour administrative d'appel avait jugé qu'il ne résultait pas de l'instruction que le ministre aurait pris des mesures différentes de celles arrêtées par le préfet de la Drôme, de sorte qu'il n'existait pas de lien de causalité directe et certain entre le préjudice subi par la requérante et le vice d'incompétence entachant les arrêtés préfectoraux. Le Conseil d'État a relevé qu'en statuant ainsi la cour n'avait pas commis d'erreur de droit. En revanche, il a partiellement annulé son arrêt, dès lors qu'il ne résultait pas des pièces du dossier que le ministre de l'agriculture aurait pris des mesures identiques à celles décidées dans l'un des arrêtés préfectoraux incompétemment édicté.



Santé publique

Notion d'infection nosocomiale

Mme C. ([n° 402237](#))

Saisi d'un pourvoi portant sur la réparation par un centre hospitalier des préjudices liés à des infections nosocomiales qu'une patiente y aurait contractées, le Conseil d'État a précisé la définition d'une infection nosocomiale.

CE, Sect., 23 mars 2018, Mme C., [n° 402237](#), Rec

La requérante, une patiente qui avait été admise aux urgences à la suite d'un accident vasculaire cérébral, avait été transférée, neuf jours après son admission, en service de réanimation en raison d'une détresse respiratoire, liée à une infection pulmonaire, conséquence directe de l'infarctus cérébral. Le Conseil d'État devait déterminer si une infection survenant au cours du séjour à l'hôpital, dont il est établi qu'elle n'est pas en lien avec les soins prodigués, doit être qualifiée de nosocomiale. au sens du second alinéa du I de l'[article L. 1142-1](#) du code de la santé publique.

La loi du 4 mars 2002 dite loi Kouchner prévoit que les établissements de santé publics ou privés sont responsables de plein droit des infections nosocomiales, sauf s'ils rapportent la preuve d'une cause étrangère. Si le dommage est imputable à un professionnel de santé ou que l'établissement apporte la preuve d'une cause étrangère, le régime de droit commun de l'indemnisation des accidents médicaux non fautifs s'applique, avec une prise en charge par l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (ONIAM) sous réserve que les conditions de gravité et d'anormalité soient remplies. Le législateur s'était volontairement gardé de définir la notion d'infection nosocomiale, laissant à la jurisprudence le soin d'en fixer les contours.

Le Conseil d'État avait jugé en 2013 (CE, 21 juin 2013, *Centre hospitalier du Puy-en-Velay*, [n° 347450](#), Rec.) que « seule une infection survenant au cours ou au décours d'une prise en charge et qui n'était ni présente, ni en incubation au début de la prise en charge peut être qualifiée de nosocomiale ».

Par la décision commentée, la section du contentieux a jugé qu'une infection survenue au cours ou au décours de la prise en charge ne peut être qualifiée de nosocomiale s'il est établi qu'elle a une autre origine que la prise en charge.

En l'espèce, l'infection pulmonaire de la patiente, survenue au cours de son hospitalisation, trouvait sa cause, selon les experts, dans un trouble de la déglutition

lié à l'AVC. Il s'agissait donc d'une infection endogène, c'est-à-dire causée par un germe présent dans l'organisme du patient. Les infections endogènes ne sont pas exclues par principe du régime d'indemnisation des infections nosocomiales issu de la loi du 4 mars 2002 (CE, 10 octobre 2011, *CHU d'Angers*, n° 328500, Rec.). De telles infections peuvent en effet être provoquées par les soins, soit qu'un geste chirurgical ait permis à un germe normalement inoffensif de migrer dans une partie du corps où il est devenu pathogène, soit qu'un traitement immunosuppresseur ait conduit à sa prolifération. Toutefois, en l'espèce, il résultait des conclusions des experts que c'était la pathologie du patient, et non les soins, qui avait permis la migration des germes intestinaux vers les poumons. La section du contentieux a estimé que, dans ces conditions, l'infection ne pouvait être regardée comme nosocomiale et n'engageait donc pas la responsabilité de l'hôpital sur le fondement du second alinéa du I de l'article L. 1142-1 du code de la santé publique.

Assistance médicale à la procréation

M. et Mme C. (n° 420468)

Le Conseil d'État a précisé le cadre d'analyse qui s'applique à la condition relative à l'âge de procréer en ce qui concerne l'homme d'un couple souhaitant avoir recours à une technique d'assistance médicale à la procréation (AMP).

CE, 17 avril 2019, M. et Mme C, n° 420468, Rec.

En 2008 puis en 2010, un homme, alors âgé de soixante-et-un et soixante-trois ans, présentant des anomalies génitales de nature à affecter à terme sa fertilité, décida de faire recueillir et conserver ses gamètes, comme l'y autorise l'article L. 2141-11 du code de la santé publique (CSP). Quelques années plus tard, lui et son épouse souhaitèrent mener à bien leur projet parental. S'étant vu opposer un premier refus au motif que l'époux, âgé de soixante-six ans, ne remplissait pas la condition prévue par l'article L. 2141-2 du CSP que les deux membres du couple soient « en âge de procréer », ils présentèrent une demande d'autorisation d'exportation des gamètes de ce dernier en Espagne, pays dans lequel la législation est plus souple. L'article L. 2141-11-1 du CSP, qui vise à faire obstacle au contournement du droit français, prévoit néanmoins que les gamètes conservés en France ne peuvent faire l'objet d'une exportation s'ils sont destinés à être utilisés à des fins qui sont prohibées sur le territoire national. Faisant application de ces dispositions, l'Agence de la biomédecine (ABM), compétente pour statuer sur une telle demande d'exportation, la rejeta à nouveau au motif que l'époux ne pouvait être regardé comme étant en âge de procréer. Cette décision fut annulée par un jugement du tribunal administratif de Montreuil, lui-même censuré par un arrêt de la cour administrative d'appel de Versailles contre lequel le couple se pourvut en cassation.

Le Conseil d'État a tout d'abord rappelé, se référant aux travaux préparatoires de la loi n° 94-653 du 29 juillet 1994 dont est issu l'[article L. 2141-2](#) du CSP, qu'en ce qui concerne l'homme du couple, la condition relative à l'âge de procréer, qui revêt, pour le législateur, une dimension à la fois biologique et sociale, est justifiée par des considérations tenant à l'intérêt de l'enfant, à l'efficacité des techniques mises en œuvre et aux limites dans lesquelles la solidarité nationale doit prendre en charge le traitement médical de l'infertilité. La dimension biologique prend acte de ce que plus l'âge du géniteur à la date où ses gamètes ont été recueillis est avancé, plus grande est la probabilité que soient transmises à l'enfant certaines maladies. Se référant à l'avis rendu le 8 juin 2017 par le conseil d'orientation de l'Agence de la biomédecine, qui se fonde sur plusieurs études médicales, avis et recommandations formulés par des acteurs du secteur de l'AMP, le Conseil d'État a relevé qu'il existe une corrélation entre l'âge du donneur lors du prélèvement du gamète et le niveau des risques de développement embryonnaire, ainsi que des risques sur la grossesse et la santé du futur enfant. La dimension sociale de l'âge de procréer, également présente dans l'esprit du législateur en 1994, porte pour sa part non pas sur les gamètes mais sur le père, et vise à éviter aux enfants issus d'une AMP d'être élevés par des parents considérés comme « trop âgés ».

Le Conseil d'État a précisé que pour déterminer l'âge de procréer d'un homme, au sens et pour l'application de l'[article L. 2141-2](#) du CSP, il y a lieu de se fonder, s'agissant de sa dimension strictement biologique, sur l'âge de l'intéressé à la date du recueil des gamètes et, s'agissant de sa dimension sociale, sur l'âge de celui-ci à la date du projet d'AMP. Appliquant cette grille de lecture au litige qui lui était soumis, le Conseil d'État a, d'une part, jugé que la cour administrative d'appel, qui s'était exclusivement fondée sur l'existence de risques biologiques pour valider le refus de l'ABM, avait commis une erreur de droit en retenant l'âge de l'époux non pas à la date du recueil de ses gamètes, mais à celle de ce refus.

Réglant l'affaire au fond, le Conseil d'État a ensuite précisé, dans le silence de la loi, les modalités selon lesquelles doit être appréciée la satisfaction du critère de l'âge de procréer.

En l'espèce, l'ABM avait fondé son refus sur un raisonnement en deux temps : d'abord, se fondant sur plusieurs études attestant d'un consensus au sein de la communauté scientifique et médicale, elle s'était référée à un âge standard de cinquante-neuf ans au-delà duquel, en principe, l'homme doit être regardé comme n'étant plus en âge de procréer au sens des dispositions de l'[article L. 2141-2](#) du CSP ; ensuite, tempérant le caractère mécanique d'un tel seuil, elle s'était attachée à examiner de manière concrète la situation de l'intéressé, afin de s'assurer qu'aucune circonstance particulière ne pouvait justifier, alors même que les gamètes avaient été recueillis à une date où l'intéressé était âgé de plus de cinquante-neuf ans, d'autoriser leur exportation.

C'est plus particulièrement le premier temps du raisonnement qui était contesté par les requérants, lesquels faisaient valoir qu'en brandissant un âge pivot chiffré, l'ABM avait illégalement ajouté à la loi. Si ce moyen avait emporté la conviction du tribunal administratif de Montreuil, le Conseil d'État a quant à lui jugé que l'ABM « a pu légalement fixer, compte tenu du large consensus existant dans la



communauté scientifique et médicale, à cinquante-neuf ans révolus, en principe, l'âge de procréer au sens et pour l'application de l'[article L. 2141-2](#) du code de la santé publique ». Après avoir validé l'âge jalon de cinquante-neuf ans retenu par l'ABM, le Conseil d'État a estimé qu'aucune circonstance particulière au cas d'espèce n'était de nature à justifier que l'Agence accorde l'autorisation sollicitée alors même que les gamètes de l'intéressé avaient été prélevés à un âge largement supérieur à un tel seuil.

Travaux publics

Responsabilité du fait de l'exécution, de l'existence ou du fonctionnement de travaux ou d'ouvrages publics

Syndicat des copropriétaires du Monte-Carlo Hill

(n° [417167](#))

Le Conseil d'État a précisé l'office du juge de la responsabilité en matière de dommages liés à des travaux publics ou à l'existence ou au fonctionnement d'un ouvrage public, lorsqu'il est saisi de conclusions à fins d'injonction de mettre fin au dommage.

CE, Sect., 6 décembre 2019, Syndicat des copropriétaires du Monte-Carlo Hill, n° [417167](#)

Le Conseil d'État s'est longtemps interdit de prononcer des injonctions à l'encontre de l'administration, afin de ne pas empiéter sur ses attributions. En matière de responsabilité du fait de travaux ou d'ouvrages publics, il en est résulté une interdiction jurisprudentielle d'enjoindre à l'administration de réaliser des travaux. Le juge se limitait à inciter l'administration à remédier à la situation en lui donnant le choix entre le paiement d'une indemnité et la réalisation des travaux nécessaires, sous la forme d'un « *si mieux n'aime* », assorti le cas échéant d'intérêts moratoires (CE, 10 mars 1905, *Sieurs Berry et Chevallard*, Rec.), pratique aujourd'hui tombée en désuétude. La [loi n° 95-125](#) du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative, a toutefois autorisé le juge à prononcer une injonction, et ce même d'office depuis l'entrée en vigueur des dispositions de l'[article 40](#) de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019, lorsqu'un jugement ou un arrêt implique nécessairement que l'administration prenne une mesure dans un sens déterminé ou une décision après une nouvelle instruction (procédure codifiée aux [articles L. 911-1](#) et [L. 911-2](#) du code de justice administrative).



L'affaire du *Syndicat des copropriétaires du Monte-Carlo Hill* a tout d'abord donné au Conseil d'État l'occasion de préciser le fondement sur lequel le juge peut désormais prononcer des injonctions de réaliser des travaux. Le Conseil d'État avait déjà jugé que, lorsque le dommage résulte du comportement fautif de l'administration, de telles injonctions peuvent être prononcées en vertu des pouvoirs de pleine juridiction du juge de la responsabilité (CE, 27 juillet 2015, *M. A.*, n° 367484, Rec.). Une solution similaire a été retenue dans l'hypothèse où le juge est saisi d'une demande tendant à ce que soit ordonnée la démolition d'un ouvrage public dont il est allégué qu'il est irrégulièrement implanté (CE, 29 novembre 2019, *M. A.*, n° 410689, Rec.). La décision du 6 décembre 2019 (*Syndicat des copropriétaires du Monte-Carlo Hill*, n° 417167) a confirmé cette solution dans le cadre de la responsabilité encourue du fait de l'exécution, de l'existence ou du fonctionnement de travaux ou d'ouvrages publics.

Cette décision a en outre permis au Conseil d'État de fixer, en matière de dommages causés par des travaux ou ouvrages publics, une grille d'analyse unique, que ces dommages trouvent ou non leur cause dans une faute de l'administration, pour déterminer s'il y a lieu pour le juge de prononcer une injonction. Lorsqu'un dommage perdure à la date à laquelle le juge statue, il lui appartient de rechercher si ce dommage trouve son origine dans « *la faute que commet [la personne publique] en s'abstenant de prendre les mesures de nature à y mettre fin ou à en pallier les effets* ». Si tel est le cas, l'injonction est possible. La décision précise ensuite les deux critères d'appréciation de l'existence d'une telle faute. D'une part, il faut que le comportement de la personne publique soit défaillant : l'exécution des travaux publics doit être « défectueuse » ou le fonctionnement de l'ouvrage public « anormal ». On retrouve ici l'esprit d'une précédente décision *Commune de Chambéry* (CE, 18 mars 2019, n° 411462, T.) : en matière de travaux publics, l'indemnisation sur le terrain de la responsabilité sans faute n'exclut pas qu'existe, par ailleurs, une faute de la personne publique, que le juge va donc rechercher au stade de l'injonction. Ce seul constat ne suffit cependant pas à établir l'abstention fautive de prendre les mesures nécessaires. Il faut encore, d'autre part, que le bilan des intérêts en présence (coût disproportionné des mesures au regard du dommage, droits des tiers, etc.) ne justifie pas l'inaction de la personne publique.

Lorsque ces deux conditions ne sont pas remplies (soit que le dommage qui perdure résulte d'une correcte exécution des travaux ou d'un fonctionnement normal de l'ouvrage, soit que la pesée des intérêts en présence justifie son inaction), la personne publique doit être regardée comme n'ayant pas commis de faute en s'abstenant de mettre un terme à la cause du dommage, et le juge, qui ne peut faire droit à une demande d'injonction, peut uniquement décider, reprenant l'ancien procédé du « si mieux n'aime », que l'administration aura le choix entre le versement d'une indemnité dont il fixe le montant et la réalisation de mesures dont il définit la nature et les délais d'exécution.

Le Conseil d'État a enfin précisé que lorsque le juge est saisi de conclusions tendant à ce que la responsabilité de la personne publique soit engagée, il doit se prononcer sur les modalités de la réparation du dommage, au nombre desquelles figure le prononcé d'injonctions, alors même qu'il est saisi d'une demande d'annulation



d'une décision de la personne publique de refus de mettre fin ou de pallier aux causes d'un dommage. Dès lors, le juge administratif ne se prononcera pas sur la légalité de la décision de refus, qui n'a d'autre effet que de lier le contentieux, mais, en tant que juge du plein contentieux, sur les modalités de réparation pour le passé, puis, s'agissant de dommages accidentels, sur l'existence d'une abstention fautive. Appliquant cette méthode au cas d'espèce, le Conseil d'État a estimé que la cour administrative d'appel n'aurait pas dû se prononcer sur la légalité de la décision de la commune de Beausoleil de refuser de procéder aux travaux d'étanchéité demandés par le syndicat des copropriétaires requérant.

Union européenne

Tarifs réglementés de vente de l'électricité

Société Engie et Association nationale des opérateurs détaillants en énergie (ANODE)

(n^{os} [413688](#) et [414656](#))

Saisi de la légalité de la décision interministérielle du 27 juillet 2017 fixant les tarifs réglementés de vente (TRV) de l'électricité à compter du 1er août 2017, le Conseil d'État a jugé de leur compatibilité avec le droit de l'Union européenne et en particulier de leur conformité à la directive 2009/72/CE du 13 juillet 2009 du Parlement européen et du Conseil concernant les règles communes pour le marché de l'électricité.

CE, Ass., 18 mai 2018, Société Engie et Association nationale des opérateurs détaillants en énergie (ANODE), n^{os} [413688](#) et [414656](#), Rec.

Le Conseil d'État avait déjà eu l'occasion de se prononcer sur la conformité des tarifs réglementés de vente (TRV) du gaz naturel prévus par les articles L. 445-1 à L. 445-4 du code de l'énergie avec la [directive 2009/73/CE](#) du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant les règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel. Cette affaire avait conduit à l'annulation de ces TRV du gaz naturel au motif que ces tarifs ne poursuivaient pas un objectif d'intérêt économique général au sens du droit de l'Union européenne (CE, Ass., 19 juillet 2017, *Association nationale des opérateurs détaillants en énergie (ANODE)*, n^o [370321](#), Rec.). La question de la conformité des TRV de l'électricité avec le droit de l'Union n'est pas tout à fait comparable en raison des caractéristiques différentes du marché de l'électricité qui est, à la différence du gaz naturel, un bien de première nécessité non substituable distribué dans l'ensemble du territoire et alimentant tous les particuliers et toutes les entreprises.



Le Conseil d'État a fait application de la grille de lecture fixée par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) concernant l'application de la [directive 2009/73/CE](#) (CJUE, 7 septembre 2016, *ANODE*, [aff. C-121/15](#) et CJUE, 20 avril 2010, *Federutility e.a. contre Autorità per l'energia elettrica e il gas*, [aff. C-265/08](#)) et de la [directive 2003/54/CE](#) du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2003 concernant les règles communes pour le marché intérieur de l'électricité (CJUE, 21 décembre 2011, *Enel Produzione SpA contre Autorità per l'energia elettrica e il gas*, [aff. C-242/10](#)). Il a tout d'abord jugé que les TRV de l'électricité devaient être regardés comme constituant, par leur nature même, une entrave à la réalisation du « *marché de l'électricité concurrentiel, sûr et durable sur le plan environnemental* » prévu par la [directive 2009/72/CE](#). Il a ensuite rappelé que la conformité des TRV aux objectifs de cette directive dépendait du respect de trois conditions : premièrement, cette intervention étatique sur la fixation des tarifs doit poursuivre un objectif d'intérêt économique général, deuxièmement, elle ne doit porter atteinte à la libre fixation des prix que dans la seule mesure nécessaire à la réalisation de cet objectif et notamment durant une période limitée dans le temps et, enfin, elle doit être clairement définie, transparente, non discriminatoire et contrôlable.

L'administration invoquait plusieurs objectifs d'intérêt économique général poursuivis par les TRV de l'électricité : la cohésion sociale et la cohésion territoriale (les TRV bénéficiant à tous les petits sites de consommation en France métropolitaine continentale et à l'ensemble des sites des zones non interconnectées au réseau continental), la garantie d'un prix raisonnable et stable pour le consommateur final, l'objectif de sécurité d'approvisionnement en électricité de la France grâce au concours apporté par les TRV au financement du parc nucléaire qui assure encore 72 % de la production française d'électricité et 48 % de la puissance maximale installée. Le Conseil d'État n'a été convaincu que par l'objectif de stabilité des prix de vente au détail de l'électricité pour les consommateurs finals et a estimé que la protection offerte par les TRV contre les variations, parfois importantes, des marchés de gros leur permettait de satisfaire à la première condition.

En revanche, le Conseil d'État a jugé que les TRV n'étaient pas proportionnés à la réalisation de cet objectif d'intérêt économique général de stabilité des prix. D'une part, il a estimé que le caractère permanent de la réglementation de ces tarifs n'était pas indispensable à la satisfaction de l'objectif d'intérêt économique général de stabilité des prix de la fourniture d'électricité, ni que la poursuite de cet objectif excluait toute possibilité d'une révision périodique du principe, ou à tout le moins des modalités, de l'intervention publique sur les prix en fonction de l'évolution du marché. Le caractère permanent de cette réglementation n'affectait cependant pas la légalité de la décision attaquée qui, conformément à [l'article R. 337-21](#) du code de l'énergie, est prise pour une période déterminée d'un an maximum. D'autre part, l'application des TRV à tous les consommateurs finals pour leurs sites souscrivant une puissance inférieure ou égale à 36 kilovoltampères a été considérée comme disproportionnée car les bénéficiaires en sont non seulement les particuliers, les artisans, les professions libérales ou les petites entreprises mais aussi les sites mineurs de consommation des grandes entreprises. C'est ce point qui a dissuadé le Conseil d'État de juger que l'atteinte à la réalisation d'un marché concurrentiel de l'électricité pouvait être justifiée par un objectif de cohésion sociale.



Enfin, les caractéristiques et le fonctionnement des TRV de l'électricité ayant été précisément définis par le code de l'énergie, la possibilité laissée aux fournisseurs alternatifs de proposer des tarifs alignés sur les TRV et la liberté des consommateurs de choisir à tout moment et sans frais une offre de marché plutôt que les TRV ont convaincu le Conseil d'État que la troisième condition précitée était remplie.

La décision interministérielle du 27 juillet 2017 fixant les TRV de l'électricité a donc été annulée en tant qu'elle est applicable à tous les consommateurs finals, domestiques et non domestiques, pour leurs sites souscrivant une puissance inférieure ou égale à 36 kilovoltampères.

Taxe n'appartenant pas au régime d'aide d'État

SAS Carrefour Hypermarchés et autres (n° [376193](#), [380199](#), [380205](#), [380206](#), [380208](#) et [380209](#))

Le Conseil d'État a jugé que la taxe sur les ventes et locations de vidéogrammes destinés à l'usage privé du public, la taxe sur les services de télévision et la taxe sur les billets de cinéma n'appartenaient pas au régime d'aide d'État au cinéma et à l'audiovisuel au sens du droit de l'Union européenne.

CE, 12 avril 2019, SAS Carrefour Hypermarchés et autres, n^{os} [376193](#), [380199](#), [380205](#), [380206](#), [380208](#) et [380209](#), Rec.

La taxe sur les ventes et locations de vidéogrammes destinés à l'usage privé du public constitue, avec la taxe sur les services de télévision et la taxe sur les billets de cinéma, l'une des trois sources de financement des régimes d'aide au cinéma et à l'audiovisuel gérés par le Centre national de la cinématographie (CNC). La Commission européenne, saisie en 2004 par la France d'une notification de ce régime d'aide d'État, l'a déclaré compatible avec le marché commun par une décision du 22 mars 2006, ce qu'elle a à nouveau affirmé par une décision du 20 juillet 2007 puis par une décision du 20 décembre 2011.

Confrontées à une importante augmentation entre 2007 et 2011 du produit global de ces trois taxes, les différentes sociétés requérantes soutenaient que cette évolution caractérisait une modification substantielle du régime d'aide d'État qui aurait dû préalablement être notifiée avant toute mise à exécution à la Commission européenne. Par une décision du 21 septembre 2016, le Conseil d'État a renvoyé à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) une question préjudicielle relative aux modalités d'application, en présence d'un régime d'aides financé par des taxes affectées, des dispositions du [règlement \(CE\) 794/2004](#) de la Commission du



21 avril 2004, en vertu desquelles une augmentation de plus de 20 % du budget d'un régime d'aides autorisé constitue une modification de ce régime devant être préalablement notifiée à la Commission et, plus particulièrement, s'il y avait lieu d'apprécier cette augmentation au regard des aides effectivement allouées ou du montant des taxes collectées (CE, 21 septembre 2016, *SAS Carrefour Hypermarchés et autres*, n^{os} [376193](#), 380199, 380205, 380206, 380208, 380209).

Dans sa réponse à cette question préjudicielle, la CJUE a dit pour droit qu'une augmentation du produit des taxes finançant un régime d'aide d'État dont elles font partie intégrante constitue, si elle est supérieure à 20 %, une modification d'une aide existante devant être notifiée à la Commission européenne avant toute exécution. Toutefois, la CJUE a également invité le Conseil d'État à s'interroger sur l'appartenance des taxes en cause au régime d'aide d'État au cinéma et à l'audiovisuel (CJUE, 20 septembre 2018, *Carrefour Hypermarchés e.a.*, [aff. C-510/16](#)).

La jurisprudence de la CJUE exige que deux conditions cumulatives soient satisfaites pour qu'une taxe puisse être regardée, par exception, comme faisant partie intégrante d'une mesure d'aide d'État : d'une part, il doit exister un lien d'affectation contraignant entre la taxe et l'aide d'État en vertu de la réglementation nationale (à titre d'exemples : CJCE, 13 janvier 2005, *Streekgewest Westelijk Noord-Brabant contre Staatssecretaris van Financiën*, [aff. C-174/02](#) ou CJCE, 27 octobre 2005, *Casino France e.a.*, [C-266/04](#)) ; d'autre part, le produit de la taxe doit être directement corrélé à l'importance de l'aide (CJCE, 22 décembre 2008, *Société Régie Networks contre Direction de contrôle fiscal Rhône-Alpes Bourgogne*, [aff. C-333/07](#)). Cette jurisprudence est rigoureusement appliquée par le Conseil d'État (CE, avis, Sect., 22 juillet 2015, *Société Praxair*, n^o [388853](#), Rec.).

En l'espèce, le Conseil d'État a constaté, adoptant une approche globale fondée sur une analyse de l'emploi du produit des trois taxes en litige, que le montant de leurs recettes ne pouvait être regardé comme ayant influencé directement l'importance des aides accordées chaque année. En effet, le CNC avait utilisé une partie des excédents des différentes taxes pour constituer d'importantes réserves destinées à être utilisées pour servir d'autres objectifs que le financement des aides accordées dans le cadre du régime d'aide notifié à la Commission européenne (notamment des achats immobiliers et un plan numérique). De plus, au cours de la période en litige, une partie des recettes de ces taxes avait été orientée vers le budget général de l'État.

Par conséquent, le Conseil d'État en a déduit qu'en l'absence d'un lien d'affectation contraignant entre les trois taxes et le régime d'aides au cinéma et à l'audiovisuel qu'elles finançaient, ces trois taxes affectées au CNC ne pouvaient être regardées comme faisant partie intégrante du régime d'aides concerné au titre de la période en litige. Il a ainsi considéré que l'argumentation des sociétés requérantes était inopérante et a rejeté leurs pourvois.



Libre circulation des travailleurs

M. B. (n° 419623)

Le Conseil d'État a jugé que les règles relatives aux « joueurs issus des filières de formation », instituées par la Ligue nationale de rugby, ne méconnaissent pas les stipulations du droit de l'Union européenne relatives à la libre circulation des travailleurs.

CE, 1^{er} avril 2019, M. S., n° 419623, Rec

La Ligue nationale de rugby a instauré dès 2009 un dispositif imposant aux clubs une proportion minimale de « joueurs issus des filières de formation » (JIFF) – joueurs qui justifient de trois ans de centre de formation en France ou de cinq ans de licence en France avant d'avoir atteint l'âge de 22 ans – dans leurs effectifs professionnels. Par une délibération des 6 et 7 février 2018, le comité directeur de la Ligue nationale de rugby des 6 et 7 février 2018 a, pour les saisons 2018-2019 à 2022-2023, supprimé et remplacé ce dispositif par un quota maximal de joueurs dits « non-JIFF » autorisés à participer au « Top 14 » et à la « Pro D2 » ainsi que par un nombre minimal moyen de JIFF par feuille de match sur la saison, l'ensemble de ces règles étant sanctionnées par l'application de pénalités sportives et financières. M. B., joueur professionnel de rugby, a demandé au Conseil d'État d'annuler cette délibération.

Les règles d'emploi de joueurs formés localement, parfois appelées « *home grown player rules* », courantes dans le sport professionnel, sont une réaction à la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes qui, dans son arrêt *Bosman* du 15 décembre 1995 (C-415/93), a appliqué les stipulations de l'article 48 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) relatives à la libre circulation des travailleurs aux sportifs professionnels. Elle en a déduit que les clauses de nationalité, qui limitent la possibilité pour les clubs de recruter ou d'aligner en compétition des joueurs de nationalité étrangère, méconnaissent ces stipulations. En revanche, la Cour a admis les quotas fondés sur la formation antérieure, qui n'introduisent aucune discrimination directe fondée sur la nationalité et sont susceptibles d'être justifiés par l'objectif consistant à encourager le recrutement et la formation des jeunes joueurs (CJCE, gr. ch., 18 mars 2010, *Olympique Lyonnais SASP*, aff. C-325/08).

Saisi d'un moyen tiré de la méconnaissance de l'article 48 du TFUE, le Conseil d'État, juge de droit commun du droit de l'Union européenne, a été conduit, dans l'affaire M. S., à appliquer la grille d'analyse de la jurisprudence européenne, c'est-à-dire à rechercher s'il s'agissait d'une restriction à la libre circulation des travailleurs puis, le cas échéant, si les restrictions étaient justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées au but à atteindre.



Le Conseil d'État a d'abord observé que, s'il ne s'agissait pas d'une discrimination directe fondée sur la nationalité, les règles relatives aux JIFF constituent une restriction à la libre circulation des travailleurs, dans la mesure où les conditions associées au statut de JIFF peuvent être plus facilement remplies par des joueurs de nationalité française.

En revanche, il a jugé que les règles fixées sont justifiées par des raisons impérieuses d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi. D'une part, ces dispositions sont destinées à permettre aux joueurs formés sous l'égide de la Fédération française de rugby de développer leur pratique de haut niveau et d'améliorer leurs chances de recrutement dans les clubs professionnels. D'autre part, elles visent à favoriser le développement de la formation des jeunes joueurs aux différents postes de jeu du rugby à XV en vue d'assurer le développement de ce sport et, par là même, la création d'un vivier de joueurs pour une équipe nationale compétitive. Une étude économique a été produite, à l'instance, par la Ligue nationale de rugby, pour montrer l'efficacité des règles relatives au JIFF dans l'atteinte de ces objectifs. Dès lors, le Conseil d'État a jugé que, eu égard aux spécificités du rugby, qui n'est pratiqué que dans un nombre limité d'États et à titre professionnel dans un nombre restreint de clubs, aux caractéristiques des politiques de recrutement des clubs professionnels français et à leurs conséquences sur la formation des jeunes joueurs, le nouveau dispositif JIFF institué par la Ligue nationale de rugby était proportionné aux objectifs poursuivis.

Urbanisme

Régularisation des autorisations d'urbanisme

Commune de Cogolin (n° 401384)

La section du contentieux du Conseil d'État a précisé l'office du juge de cassation et du juge d'appel dans le cadre des procédures de régularisation du contentieux de l'urbanisme.

CE, Sect., 26 juin 2019, Commune de Cogolin, n° 401384, Rec.

Saisie d'un arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille, la section du contentieux a pu trancher certaines des questions d'application que pose l'office du juge dans le contentieux de l'urbanisme, champ en profonde transformation depuis que le législateur est intervenu pour permettre la régularisation d'une autorisation d'urbanisme en cas d'illégalité. Cette régularisation peut emprunter deux voies : elle peut être conduite, sur le fondement de [l'article L. 600-5-1](#) du

code de l'urbanisme, au cours de la procédure contentieuse, par un délai octroyé aux parties pour procéder à la régularisation ; elle peut avoir lieu, sur le fondement de l'[article L. 600-5](#) du même code, à la suite d'une annulation partielle permettant aux parties d'adopter un acte de régularisation nécessaire à la légalité de la partie subsistante de l'autorisation d'urbanisme.

L'affaire concernait un permis de construire un petit immeuble d'habitation de six logements. Un premier vice de ce permis fut relevé par le tribunal administratif (TA) de Toulon, qui jugea que le toit de la terrasse, en plastique transparent, méconnaissait les règles d'urbanisme imposant le recours à la tuile. Faisant application de l'[article L. 600-5](#), les premiers juges écartèrent les autres moyens puis limitèrent l'annulation à cette partie du permis. La cour administrative d'appel de Marseille confirma ce motif d'annulation partielle, auquel elle ajouta un motif d'annulation affectant l'ensemble du projet et tiré de la méconnaissance des règles gouvernant le coefficient d'occupation des sols (COS) dans la prise en compte de la cave de l'immeuble. Elle annula donc le jugement puis le permis dans son ensemble, refusant de tenir compte du permis de régularisation intervenu entre temps pour régulariser le vice relatif au toit.

En premier lieu, la section du contentieux a précisé les pouvoirs du juge de cassation dans le prolongement de la jurisprudence Commune du Barcarès, qui a établi que le juge de cassation doit examiner l'ensemble des différents motifs qui justifient un arrêt d'annulation d'une autorisation d'urbanisme, pour censurer les motifs erronés et vérifier si les motifs non censurés justifient toujours l'annulation (CE, Sect., 22 avril 2005, *Commune du Barcarès*, n° 257877, Rec.). La décision *Commune de Cogolin* complète cette jurisprudence en précisant que lorsque le juge de cassation est saisi d'un pourvoi dirigé contre une décision juridictionnelle retenant plusieurs motifs d'illégalité d'une autorisation d'urbanisme, puis refusant de faire usage de ses pouvoirs de régularisation et qu'il censure une partie de ces motifs, il ne peut rejeter le pourvoi qu'après avoir vérifié si les autres motifs retenus et qui demeurent justifient ce refus.

En deuxième lieu, le Conseil d'État a fait application du nouvel [article L. 600-5-2](#) du code de l'urbanisme, issu de la [loi n° 2018-1021](#) du 23 novembre 2018 (dite « ELAN »), qui permet d'attirer dans l'instance d'appel la mesure de régularisation, mais aussi de façon générale le permis modificatif, à la condition que l'acte soit communiqué aux parties à l'instance d'appel. Ainsi, les parties de première instance comme les tiers ne peuvent contester la régularisation que devant le juge d'appel tant que cette instance est en cours. Par conséquent, si un recours a été formé contre la mesure de régularisation devant le tribunal administratif, ce dernier la transmet à la cour administrative d'appel saisie de l'appel contre le permis initial.

En dernier lieu, la section du contentieux a précisé l'office du juge d'appel d'un jugement prononçant l'annulation partielle d'un permis de construire lorsqu'est intervenue, à la suite de ce jugement, une mesure de régularisation. Il lui appartient, s'il est saisi de moyens en ce sens, de se prononcer d'abord sur la légalité du permis initial tel qu'attaqué devant le tribunal administratif. Trois cas de figures peuvent alors se présenter. Le juge d'appel peut d'abord estimer que le permis



initial est légal. Le juge d'appel doit alors annuler le jugement, rejeter la demande d'annulation dirigée contre le permis et, s'il est saisi de conclusions en ce sens, statuer également sur la légalité de la mesure de régularisation. Si celle-ci est elle aussi légale, le porteur du projet se retrouvera avec deux permis valides, le permis initial et le permis régularisé, et sera libre de respecter l'un ou l'autre. Dans un deuxième cas, le juge d'appel estime que le permis initial est vicié mais ne peut être régularisé. Il doit alors annuler le jugement en tant qu'il a procédé à une annulation partielle, annuler le permis dans son ensemble ainsi, par voie de conséquence, que la mesure de régularisation, qui ne peut exister indépendamment du permis qu'elle modifie. Une dernière hypothèse est susceptible de se rencontrer, lorsque le juge d'appel confirme l'existence de vices régularisables. Il doit alors s'assurer que ceux-ci sont corrigés par le permis de régularisation et apprécier la légalité de ce dernier si un débat s'est noué sur ce point. A l'issue de cet examen, a) soit le permis régularisé est légal, b) soit il demeure affecté de vices régularisables - par exemple si la mesure de régularisation est annulée ou si l'existence de certains vices a été retenue pour la première fois en appel - et le juge d'appel peut, de nouveau, mettre en œuvre les articles [L. 600-5](#) et [L. 600-5-1](#). Au terme de cet examen, s'il estime que le permis ainsi modifié est régularisé, le juge rejette les conclusions dirigées contre la mesure de régularisation. S'il constate que le permis ainsi modifié est toujours affecté d'un vice, il peut faire application de ses pouvoirs de régularisation.



Table des matières

■ Accès aux documents administratifs.....	17
Archives publiques.....	17
<i>CE, Ass., 13 avril 2018, Association du musée des lettres et manuscrits et autres, n° 410939, Rec.....</i>	<i>17</i>
Documents administratifs communicables	18
<i>CE, 18 mars 2019, Ministre de l'économie et des finances c/ M. A., n° 403465, Rec</i>	<i>18</i>
■ Actes législatifs et administratifs	20
Contentieux de l'abrogation et de l'exception d'illégalité des actes réglementaires.....	20
<i>CE, Ass., 18 mai 2018, Fédération des finances et des affaires économiques de la CFDT, n° 414583, Rec.</i>	<i>20</i>
Réserves accompagnant un traité ou un accord international	21
<i>CE, Ass., 12 octobre 2018, SARL Super Coiffeur, n° 408567, Rec.</i>	<i>21</i>
Actes ne présentant pas le caractère de décision mais susceptibles de faire l'objet d'un recours.....	23
<i>CE, Ass., 5 juillet 2019, Mme L.P., n° 426389, Rec</i>	<i>23</i>
<i>CE, 16 octobre 2019, La Quadrature du Net Caliopen, n° 433069, Rec. 24</i>	<i>24</i>
Autorisation par le pouvoir réglementaire d'expérimentations	26
<i>CE, 17 juin 2019, Association Les amis de la Terre France, n° 421871, Rec.....</i>	<i>26</i>
Applicabilité des accords internationaux.....	28
<i>CE, Ass., 19 juillet 2019, Association des Américains accidentels, nos 424216 et 424217, Rec.....</i>	<i>28</i>
Application dans le temps	30
<i>CE, 11 juillet 2019, EARL Plaine de Vaucouleurs, n° 422577, Rec.....</i>	<i>30</i>
■ Aide sociale.....	31
Contentieux de l'aide sociale.....	31
<i>CE, Sect., 17 mai 2019, M. C., n° 415040, Rec.</i>	<i>31</i>
<i>CE, Sect., 17 mai 2019, Département de l'Oise, n° 419903, Rec.</i>	<i>31</i>
<i>CE, Sect., 17 mai 2019, M. Z., n° 422873, Rec.</i>	<i>31</i>
<i>CE, Sect., 17 mai 2019, Mme V., n° 423001, Rec.</i>	<i>31</i>
■ Asile.....	33
Conditions matérielles d'accueil	33
<i>CE, 31 juillet 2019, Association La Cimade et autres, nos 428530, 428564, Rec.....</i>	<i>33</i>



■ Collectivités territoriales	35
Actes réglementaires des autorités départementales et régionales	35
<i>CE, Sect., 3 décembre 2018, Ligue des droits de l'homme, n° 409667, Rec.....</i>	<i>35</i>
■ Comptabilité publique et budget	36
Responsabilité des comptables	36
<i>CE, Sect., 6 décembre 2019, Mme A., n° 418741</i>	<i>36</i>
<i>CE, Sect., 6 décembre 2019, Ministre de l'action et des comptes publics, n° 425542</i>	<i>36</i>
■ Contributions et taxes	38
Société Holding animatrice de groupe	38
<i>CE, Plén. fiscale, 13 juin 2018, M. et Mme B. et autres, n°s 395495 et 399121 et 399122 et 399124, Rec.</i>	<i>38</i>
Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux et conventions internationales	40
<i>CE, Plén., 13 juin 2018, Ministre de l'action et des comptes publics c/ Société Deutsche Bahn AG, n° 415769, Rec.</i>	<i>40</i>
Impôts sur les sociétés	41
<i>CE, Plén. fisc., 9 mai 2018, Société Cérès, n° 387071, Rec.</i>	<i>41</i>
<i>CE, Plén. fisc., 13 juin 2018, Société Berthelot opticiens, n° 401942, Rec.....</i>	<i>43</i>
<i>CE, Plén. fisc., 21 décembre 2018, Société Croë Suisse, n° 402006, Rec.....</i>	<i>45</i>
Taxe professionnelle.....	47
<i>CE, Plén. fiscale, 9 mai 2018, Caisse régionale du crédit agricole mutuel de Pyrénées Gascogne, n° 388209, Rec.....</i>	<i>47</i>
Effets de la déclaration d'inconstitutionnalité d'une disposition législative ayant fondé une imposition	49
<i>CE, avis, 11 janvier 2019, SCI Maximoise de création SAS Aegir, n°s 424819 et 424821, Rec.....</i>	<i>49</i>
Décisions susceptibles de recours.....	51
<i>CE, 1^{er} juillet 2019, Société Biomnis, n° 421460, Rec.</i>	<i>51</i>
■ Cultes.....	52
Mise à disposition par les communes de leurs locaux.....	52
<i>CE, 7 mars 2019, Commune de Valbonne, n° 417629</i>	<i>52</i>
■ Détenus	54
Conditions de détention.....	54
<i>CE, Sect., 3 décembre 2018, M. A., n° 412010, Rec.</i>	<i>54</i>

■ Domaine	56
Image de biens relevant du domaine public	56
<i>CE, Ass., 13 avril 2018, Etablissement public du domaine national de Chambord, n° 397047, Rec.</i>	<i>56</i>
■ Droits civils et individuels.....	58
Accouchement sous X	58
<i>CE, Sect., 16 octobre 2019, Mme F., n° 420230, Rec.</i>	<i>58</i>
Acquisition de la nationalité.....	59
<i>CE, Ass., 31 juillet 2019, M. E. et M. C., n° 411984, Rec.</i>	<i>59</i>
Vaccinations obligatoires.....	61
<i>CE, 6 mai 2019, Ligue nationale pour la liberté des vaccinations, n° 419242, Rec.</i>	<i>61</i>
Droit au déférencement	63
<i>CE, 6 décembre 2019, Mme X., n° 395335, Rec.</i>	<i>63</i>
<i>CE, 6 décembre 2019, M. X., n° 401258, Rec.</i>	<i>63</i>
■ Enseignement et recherche	65
Service de restauration dans les collèges.....	65
<i>CE, 24 juin 2019, Département d'Indre-et-Loire, n° 409659, Rec.</i>	<i>65</i>
■ Etrangers	66
Capacité d'apatrides.....	66
<i>CE, Ass., 24 décembre 2019, Office français de protection des réfugiés et apatrides, n° 427017.....</i>	<i>66</i>
■ Fonctionnaires et agents publics	68
Litiges relatifs à la rémunération des agents.....	68
<i>CE, Sect., 1^{er} juillet 2019, Ministre de l'action et des comptes publics c/ M. A., n° 413995, Rec.</i>	<i>68</i>
Protection fonctionnelle.....	70
<i>CE, 1^{er} février 2019, M. A., n° 421694, Rec.</i>	<i>70</i>
Emploi à la décision du Gouvernement	71
<i>CE, 27 mars 2019, Syndicat CFDT Affaires étrangères et autres, n^{os} 424394 424656 424695, Rec.</i>	<i>71</i>
Harcèlement moral	73
<i>CE, 28 juin 2019, Mme A. et SGEN-CFDT, n° 415863, Rec.</i>	<i>73</i>
■ Juridictions administratives et judiciaires	75
Inspection des juridictions judiciaires.....	75
<i>CE, Sect., 23 mars 2018, Syndicat Force ouvrière magistrats et autres, n^{os} 406066 et autres</i>	<i>75</i>



■ Marchés et contrats	77
Biens de retour	77
<i>CE, Sect., 29 juin 2018, Ministre de l'intérieur c/ Communauté de communes de la vallée de l'Ubaye, n° 402251, Rec.</i>	<i>77</i>
Possibilité pour une collectivité territoriale ou un EPCI de candidater à un contrat de la commande publique	78
<i>CE, 14 juin 2019, Société Vinci construction maritime et fluvial, n° 411444, Rec.</i>	<i>78</i>
Recours en validité du contrat	80
<i>CE, Sect., 1^{er} juillet 2019, Association pour le musée des îles Saint-Pierre et Miquelon, n° 412243, Rec.</i>	<i>80</i>
■ Nature et environnement	82
Association communale et intercommunale de chasse agréée	82
<i>CE, Sect., 5 octobre 2018, Association Saint-Hubert, n° 407715, Rec....</i>	<i>82</i>
■ Procédure	83
Autorité de la chose jugée au pénal	83
<i>CE, Sect., 16 février 2018, Mme A., n° 395371, Rec.....</i>	<i>83</i>
Ministère d'avocat obligatoire	86
<i>CE, Sect., 23 mars 2018, Société Patrice Parmentier automobiles, n° 406802, Rec</i>	<i>86</i>
Rejet par ordonnance des requêtes d'appel manifestement dépourvues de fondement	87
<i>CE, Sect., 5 octobre 2018, SA Finamur, n° 412560, Rec.</i>	<i>87</i>
Modalités de présentation des pièces jointes à une requête introduite par voie électronique	89
<i>CE, Sect., 5 octobre 2018, M. et Mme F. et GAEC F., n° 418233, Rec. ...</i>	<i>89</i>
Office du juge de l'excès de pouvoir	91
<i>CE, Sect., 21 décembre 2018, Société Eden, n° 409678, Rec.</i>	<i>91</i>
Liaison de l'instance	93
<i>CE, Sect., 27 mars 2019, M. et Mme D., n° 426472, Rec.</i>	<i>93</i>
Délai pour introduire un recours indemnitaire	94
<i>CE, 27 juin 2019, Centre hospitalier de Vichy, n° 413097, Rec.</i>	<i>94</i>
Recours direct en interprétation d'un acte administratif	95
<i>CE, Sect., 6 décembre 2019, M. A., n° 416762, Rec.</i>	<i>95</i>
Juridictions ordinales	97
<i>CE, Sect., 14 juin 2019, M. V. et Mme C., n^{os} 411263, 411302, Rec.</i>	<i>97</i>
<i>CE, Sect., 14 juin 2019, M. D., n° 420987, Rec.</i>	<i>97</i>
■ Professions, charges et offices	99
Profession de notaire	99
<i>CE, Ass., 18 mai 2018, M. K. et autres, n^{os} 400675 et autres.....</i>	<i>99</i>

■ Radio et télévision	100
Retrait du mandat de président d'une société d'audiovisuel public	100
<i>CE, Ass., 14 décembre 2018, M. G, n° 419443, Rec.</i>	100
■ Responsabilité de la puissance publique	102
Responsabilité du fait d'une loi inconstitutionnelle	102
<i>CE, Ass., 24 décembre 2019, Société Paris Clichy, n° 425981, Inéd.</i>	102
<i>CE, Ass., 24 décembre 2019, Société hôtelière Paris Eiffel Suffren, n° 425983, Rec.....</i>	102
<i>CE, Ass., 24 décembre 2019, M. B., n° 428162, Rec.</i>	102
Perte de revenus subie par la victime d'un accident	105
<i>CE, 24 juillet 2019, Mme B., n° 408624, Rec.....</i>	105
Prise en charge par la solidarité nationale des conséquences anormales et graves des actes médicaux ...	107
<i>CE, Sect., 3 juin 2019, Mme I. et M. I., n° 414098, Rec.</i>	107
Illégalité d'une décision administrative entachée d'incompétence	108
<i>CE, 24 juin 2019, EARL Valette, n° 407059, Rec.</i>	108
■ Santé publique.....	110
Notion d'infection nosocomiale	110
<i>CE, Sect., 23 mars 2018, Mme C., n° 402237, Rec.....</i>	110
Assistance médicale à la procréation.....	111
<i>CE, 17 avril 2019, M. et Mme C., n° 420468, Rec.</i>	111
■ Travaux publics	113
Responsabilité du fait de l'exécution, de l'existence ou du fonctionnement de travaux ou d'ouvrages publics.....	113
<i>CE, Sect., 6 décembre 2019, Syndicat des copropriétaires du Monte-Carlo Hill, n° 417167.....</i>	113
■ Union européenne	115
Tarifs réglementés de vente de l'électricité.....	115
<i>CE, Ass., 18 mai 2018, Société Engie et Association nationale des opérateurs détaillants en énergie (ANODE), nos 413688 et 414656, Rec.....</i>	115
Taxe n'appartenant pas au régime d'aide d'État.....	117
<i>CE, 12 avril 2019, SAS Carrefour Hypermarchés et autres, nos 376193, 380199, 380205, 380206, 380208 et 380209, Rec.</i>	117
Libre circulation des travailleurs.....	119
<i>CE, 1^{er} avril 2019, M. B., n° 419623, Rec.....</i>	119
■ Urbanisme	120
Régularisation des autorisations d'urbanisme	120
<i>CE, Sect., 26 juin 2019, Commune de Cogolin, n° 401384, Rec.</i>	120





