

**La revue de presse  
juridique du  
Master 2 Droit public  
fondamental 2023-2024**



**Discipline** : Droit administratif  
**Équipe** n°4

**Période** : octobre 2023

**Avis du Conseil d'Etat**

**[Conseil d'Etat, avis, 6 octobre 2023, n° 475115 :](#)**

**Reconnaissance du préjudice historique causé aux harkis**

En juin 2023, la Cour administrative d'appel de Toulouse a décidé d'interroger le Conseil d'Etat sur la loi du 23 février 2022, relative à la reconnaissance du préjudice historique causé aux harkis et autres personnes rapatriées d'Algérie durant le conflit des années 1950.

Cette loi ouvre un régime de réparation des préjudices subis, aux victimes ainsi qu'à leurs familles du fait de l'indignité de leurs conditions d'accueil et de vie auxquelles ils ont été confrontés dans certaines structures sur le territoire français, et ce, sous la forme d'une somme versée par une commission nationale indépendante, chargée de la reconnaissance et de l'indemnisation des préjudices subis dans ce contexte.

Par ailleurs, ce mécanisme de réparation prévu par la loi de 2022, fait obstacle à la recherche de la responsabilité de l'État au titre des mêmes dommages sur le fondement du droit commun.

C'est ce mécanisme de réparation de la loi de 2022 qui fit l'objet d'une interrogation de la part la Cour administrative d'appel de Toulouse, qui interrogea le Conseil d'Etat en lui demandant, si ce mécanisme tendait à s'appliquer aux instances en cours à la date de son entrée en vigueur, donc aux instances engagées cette dernière.

Le 6 octobre 2023, le Conseil d'Etat vient rendre son avis sur la question, en précisant que les dispositions de la loi du 23 février 2022 ne sont pas applicables aux instances engagées antérieurement à son entrée en vigueur, et vient donc par cela valider que ces instances engagées de manières antérieures, restent régies par les règles de droit commun de la responsabilité de l'État.

Ainsi, par cet avis, le Conseil d'Etat prive les instances engagées avant la loi de 2022 du mécanisme de réparation spécifique prévu par cette dernière, en laissant ainsi le sort de ces instances entre les mains du juge administratif et des règles de droit commun de la responsabilité étatique, y compris les règles de prescription.

**[Conseil d'Etat , avis, 10 octobre 2023, n°472831 :](#)**

**Régime des demandes de titre de séjour ; tardiveté de la demande ; complétude du dossier.**

Dans cet avis, le Conseil d'État clarifie les règles relatives au refus d'enregistrement des demandes de titre de séjour, en particulier en ce qui concerne la complétude du dossier et la tardiveté de la demande d'asile.

Le Conseil d'Etat prend soin de rappeler que les dispositions du Code des relations entre le public et l'administration ne s'appliquent pas aux demandes de titre de séjour régies par le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) en raison de la fameuse règle latine « specialia generalibus derogant »

En cas de demande incomplète, l'administration doit informer le demandeur des pièces manquantes, fixer un délai pour leur soumission, et suspendre le délai de réponse jusqu'à réception des documents requis. Les dispositions spécifiques du Code des étrangers régissent la procédure de demande de titre de séjour, exigeant des pièces justificatives telles que l'état civil et la nationalité. Le refus d'enregistrer une demande incomplète n'est pas susceptible d'appel s'il est dû à une réelle absence de documents requis.

En principe, l'administration peut rejeter une demande d'asile pour tardiveté, sauf si la personne étrangère invoque des circonstances nouvelles. La tardiveté peut également être un motif de refus de titre de séjour après le rejet de la demande d'asile, donnant à l'étranger le droit de contester cette décision devant le juge pour excès de pouvoir.

## Décisions des juridictions administratives

### Décisions du Conseil d'Etat

[Conseil d'Etat, 2 octobre 2023, n°466599, Publié au recueil \*Lebon\*](#)

#### **Droit au revenu de solidarité active ; Suspension et radiation de la liste des bénéficiaires ; Office du juge**

Dans cette affaire, le requérant contestait la décision du département de la Moselle mettant fin à ses droits au revenu de solidarité active (RSA). Le litige découlait du refus du requérant de fournir les pièces justificatives nécessaires à l'évaluation de ses revenus professionnels non-salariés. Le président du conseil départemental a confirmé cette décision tandis que la caisse d'allocations familiales a réclamé le remboursement d'un indu d'aide exceptionnelle de fin d'année. Cette décision a été l'occasion de mettre en exergue que l'organisme chargé du versement du revenu de solidarité active peut prendre diverses mesures à l'égard des bénéficiaires du RSA qui ne font pas connaître les informations nécessaires.

En effet, le Conseil d'État a souligné que la décision de mettre fin à l'octroi du RSA pour le requérant était légitime en raison du non-respect par celui-ci de son obligation de fournir les pièces justificatives demandées alors qu'il doit faire connaître à l'organisme chargé du service de la prestation toute information relative aux activités et aux ressources des membres du foyer. Si les pièces ne sont pas fournies, l'organisme peut suspendre le versement de l'allocation, estime le Conseil d'Etat. Et d'ajouter que s'il y a empêchement à procéder aux contrôles en raison de l'absence des pièces fournies, le président du conseil départemental peut radier l'intéressé récalcitrant de la liste des bénéficiaires du RSA à l'issue de sa période de suspension. Le Conseil précise que l'autorité administrative est alors en droit de récupérer les sommes indûment versées au bénéficiaire avant la période de suspension de ses droits au RSA.

En ce qui concerne le recours contre une décision de radiation de la liste des bénéficiaires du RSA, les juges soutiennent que contrairement au fait de radier une personne de la liste des demandeurs d'emploi (Conseil d'Etat, 24 février 2016, n°378257), la radiation du RSA ne peut pas être définie comme une sanction (pas plus que la mesure de suspension qui la précède). Par conséquent, l'office du juge dans ce type de recours se limite uniquement aux droits de l'intéressé, il ne recouvre pas les vices de la décision attaquée. Le juge administratif examine alors les circonstances de fait, et notamment les pièces justificatives lorsqu'elles sont produites, et il est libre d'annuler ou de réformer la décision. Il peut de surcroît fixer souverainement le montant des droits au RSA de l'intéressé à partir de sa suspension. En l'espèce, le tribunal administratif a commis une erreur en ne considérant pas la transmission ultérieure

de ces documents dans son jugement. Par conséquent, le Conseil annule le jugement du tribunal administratif, renvoyant l'affaire pour réexamen.

**Pour aller plus loin :**

- EMMANUELLE MAUPIN, *De la suspension à la radiation, parcours d'un bénéficiaire du revenu de solidarité active récalcitrant*", AJDA Dalloz, n°33 du 9 octobre 2023, p.1742

**Conseil d'Etat , 4 octobre 2023, n°470792, Mentionné aux tables du recueil *Lebon***

**Nomination du Président de la République ; procédure irrégulière**

Par une décision du 4 octobre 2023, le Conseil d'Etat est venu trancher le litige relatif à la nomination du président-directeur général d'Electricité de France (EDF), nommé, il y a de cela presque un an en novembre 2022 par un décret du président de la République.

Les requérants réclament l'annulation de la nomination du PDG, et soutenaient que le décret de nomination attaqué avait été pris à l'issue d'une procédure irrégulière. En effet, ces derniers soutiennent que le fait que la commission permanente compétente de chaque assemblée parlementaire avait été consultée avant que le conseil d'administration d'EDF ne propose le nom du futur PDG pour le poste constituait un vice de procédure, car l'ordre prévu par les textes aurait été bafoué.

Ils soutenaient également que le décret attaqué était entaché d'une erreur manifeste d'appréciation, qui s'opposait à l'exigence d'exemplarité s'imposant pour une telle nomination.

Le Conseil d'État est saisi, et rappelle que le décret du Président de la République portant nomination du président-directeur général d'EDF est pris, d'une part, sur proposition du conseil d'administration de cette société et, d'autre part, après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée, et ce, en précisant qu'aucune disposition ni aucun principe n'impose que l'une de ces deux formalités précède l'autre. Il précise également que l'ordre dans lequel sont consultées les commissions parlementaires et le conseil d'administration d'EDF est sans incidence sur la validité de la nomination.

Par ailleurs, concernant l'erreur manifeste d'appréciation, le Conseil d'État relevé que le PDG nommé par le Président de la République, disposait d'une expérience de plus de vingt ans dans le secteur de l'énergie, dont dix ans au sein d'EDF, et qu'il avait occupé au sein de cette entreprise, des fonctions de direction à des postes à responsabilités.

Ainsi, le conseil d'Etat a rejeté les requêtes des requérants, et a confirmé par cet arrêt la validité de la procédure de nomination du président-directeur général d'EDF.

**Conseil d'Etat , 10 octobre 2023, n° 470174, Mentionné aux tables du recueil *Lebon* :**

**Référé-suspension ; Droit des étrangers ; doute sur la nationalité.**

Le Conseil d'Etat, par un arrêt du 10 octobre 2023, se prononce sur la question de la restitution des papiers d'identité en cas de doute sur la nationalité d'un individu. Un ressortissant de Madagascar s'est vu délivrer une carte d'identité française, en mars 2013, par le Consulat français de Tananarive et d'un passeport en juin 2016 par la préfecture des Alpes-Maritimes. Cependant, suite au rejet de sa demande de nationalité française par le directeur des services de greffe du tribunal judiciaire de Paris, le préfet des alpes maritime enjoint ce dernier à restituer ses papiers d'identité. Il saisit le juge des référés du Tribunal Administratif de Marseille afin d'obtenir la suspension de l'exécution de cette décision. Néanmoins, le juge de l'urgence rejette sa demande au motif que l'individu n'ayant pas fait de recours au fond devant une juridiction civile, il ne peut pas utilement contester la légalité de l'acte.

Dans un premier temps, le Conseil d'Etat constate l'urgence de la situation. En effet, en se fondant sur l'article L.521-1 du Code de la justice administrative, l'urgence est caractérisée dès lors que l'exécution d'une décision porte atteinte, de manière suffisamment grave et immédiate, à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre et il appartient au juge de l'urgence d'apprécier la situation du requérant. La Haute juridiction administrative constate que la non suspension de l'exécution aurait de graves conséquences sur la vie professionnelle du requérant, étant donné qu'il travaille et réside au Royaume-Uni.

Dans un second temps, le Conseil d'Etat rappelle qu'en cas de décision de restitution des papiers d'identité, il incombe à l'administration d'entamer une procédure contradictoire préalable, ce qui, en l'espèce, n'a pas été le cas, entraînant un doute sérieux sur la légalité de la décision.

Pour conclure, le juge administratif annule l'ordonnance du juge des référés et suspend l'exécution de la décision visant à la restitution des papiers d'identité.

Par cette décision, le Conseil d'Etat rappelle ici l'importance du contradictoire, car la restitution de papier d'identité a de lourdes conséquences sur l'individu visé. Par cette jurisprudence, la Haute juridiction administrative illustre les mécanismes protecteurs des droits des étrangers, mais aussi des administrés sur lesquels l'administration a des doutes sur leurs nationalités.

### [Conseil d'État, Assemblée, 11 octobre 2023, n°467771, 467781, Ligue des droits de l'Homme et autres, Publié au Recueil Lebon](#)

#### **Identification des forces de l'ordre ; office du juge.**

Deux associations, la Ligue des droits de l'Homme et l'association des chrétiens pour l'abolition de la torture, ainsi que deux syndicats, le Syndicat de la magistrature et le Syndicat des avocats de France, ont demandé au ministre de l'Intérieur et des outre-mer de mettre en place toute mesure visant à assurer le port effectif par les forces de l'ordre de leur identifiant individuel. Ce dernier est un matricule à 7 chiffres, en principe porté par tous les agents reliés au ministère de l'Intérieur, intitulé référentiel des identités et de l'organisation (RIO).

Pour ce faire, ils demandaient la mise en place de sanctions en cas d'absence du port du matricule ainsi que sa modification technique pour le rendre plus lisible. Le ministre a rejeté leur demande, raison de la saisine par les associations du Conseil d'État.

Cette décision fait suite à celle rendue sur référé le 5 avril 2023 (n° 472509) dans laquelle le Conseil d'État a reconnu l'obligation légale de porter ce RIO, mais n'a pas délivré d'injonction en ce sens et a rejeté la requête. En effet, les requérants s'étaient fondés sur la liberté de manifestation, de réunion, le droit à la vie, à la prohibition des tortures et des traitements inhumains ou dégradants ainsi que sur le droit de chacun de pouvoir identifier ou de faire identifier les agents des autorités publiques dans l'exercice de leurs fonctions. Cependant, le lien de causalité entre l'exercice de ces droits et libertés et le port du RIO est difficilement démontrable, conduisant au rejet de la demande.

La réponse au fond a différé. Le Conseil d'État a commencé par écarter la requête des syndicats pour défaut d'intérêt à agir, et accueillir l'intervention d'un observateur de l'observatoire parisien des libertés publiques blessé par un agent non-identifiable lors d'une manifestation. Il a ensuite considéré que le refus d'imposer le port du RIO aux forces de l'ordre est illégal, et a enjoint le ministre de l'Intérieur à rendre cette obligation effective et à agrandir ce numéro pour le rendre suffisamment lisible, notamment lors de l'intervention lors de rassemblements et attroupements, le tout dans un délai de 12 mois.

Cette solution a pu questionner quant à l'office du juge, qui ici a usé de son pouvoir d'injonction pour assurer la légalité de l'action de l'administration. Cette dernière était assez réticente au port de ce RIO, en témoigne les prises de position des syndicats de police, très liés au ministère de l'Intérieur. Il a donc été possible de se demander si par cette solution, le juge n'avait pas outrepassé son office. Le Conseil d'État a particulièrement motivé ce point, en précisant qu'« *il ne lui appartient pas, dans le cadre de cet office, de se substituer aux pouvoirs publics pour déterminer une politique publique ou de leur enjoindre de le faire.* ». Ce faisant, le juge n'a pas dépassé ses missions car la politique publique était déjà mise en place, il n'a fait que rappeler l'obligation de l'appliquer. Cette question de l'office du juge a été centrale dans une autre affaire concernant la question des contrôles d'identité, mais la solution a été différente car le juge n'a pas pu enjoindre de mesures à l'administration, les demandes des requérants relevant de la détermination d'une politique publique ([CE, 11 octobre 2023, n°454836, v. infra](#)).

#### **Pour aller plus loin :**

- « RIO : Le ministre de l'Intérieur en prend pour son matricule », 13 octobre 2023, URL : <http://libertescherries.blogspot.com/2023/10/>
- CADIN LOUISE et GOIN ALEXIS, « *le juge ne peut pas tout* » in AJDA, hebdomadaire numéro 39 du 20 novembre 2023, (pages 2105 à 2118)

## [Conseil d'Etat , 11 octobre 2023, n° 474491 , Mentionné aux tables du recueil \*Lebon\* :](#)

### **Référé-suspension ; procédure d'expulsion ; concours de la force publique.**

Dans cette décision, le Conseil d'État statue par un jugement de cassation sur le fondement de l'article L523-1 du Code de justice administrative sur une ordonnance du juge des référés suspension qui ordonne la suspension de l'exécution de la décision d'un préfet de police accordant, le 6 avril 2023, le concours de la force publique pour mettre en œuvre une décision d'expulsion datant du 14 septembre 2022. Cette suspension est motivée par l'existence d'un doute sérieux sur la manifestation d'une erreur manifeste d'appréciation de la part de l'administration, eu égard aux moyens invoqués relatifs à l'atteinte à la dignité humaine et à l'absence de solution de relogement.

Pourtant, le Conseil d'Etat constate que par une décision du 23 mars 2023, le juge de l'exécution avait déjà rejeté au fond une demande de délai supplémentaire.

En conséquence, le Conseil d'État conclut qu'une décision ayant déjà été rendue au fond sur les mêmes motifs, le juge des référés a commis une erreur de droit.

## [Conseil d'Etat, Assemblée, 11 octobre 2023, n° 454836, Publié au recueil \*Lebon\* :](#)

### **Cadre juridique de l'action de groupe ; lutte contre la discrimination dans les contrôles de polices ; actes de gouvernement ; conclusions à des fins d'injonctions.**

Par cette décision du 11 octobre 2023, le Conseil d'État, réuni en formation d'Assemblée du contentieux, statue sur une action de groupe initiée par Amnesty International France et d'autres associations et organisations non-gouvernementales dirigée contre l'État français. Cette action vise à ce que la haute autorité administrative enjoigne à l'État de mettre fin au manquement résultant d'une « pratique généralisée de contrôles d'identité discriminatoire par les forces de police ».

Cette décision revêt une importance particulière, car il s'agit de la première fois que le Conseil d'État se reconnaît compétent pour juger une action de groupe en matière de lutte contre la discrimination (toutes les précédentes actions de groupes ayant été jugées irrecevables).

La question de la compétence s'est d'abord posée à l'occasion de ce contentieux, laissant au Conseil d'État le soin de rappeler que si l'appréciation de la régularité des opérations individualisées de contrôle d'identité relève de la compétence de la juridiction judiciaire, l'appréciation du manquement de l'État concernant l'organisation même du service public judiciaire relève bien de la compétence du juge administratif.

Sur la forme, et c'est l'intérêt majeur que présente cette décision, le Conseil d'État apporte des précisions sur la manière et le niveau de détail avec lesquels le juge administratif peut se permettre de faire des injonctions à l'administration. Le juge administratif, « *sans se substituer aux pouvoirs publics pour définir une politique publique* », peut et doit enjoindre à la personne publique de faire cesser le manquement « *par toute mesure utile* ». Toutefois, il n'est pas nécessaire pour le juge de s'immiscer de façon trop importante dans le champ d'action de l'administration et de l'enjoindre à mettre en œuvre des mesures précises, dès lors qu'enjoindre à l'administration à prendre les mesures nécessaires afin de faire cesser le manquement, tout en lui laissant le choix des actions à mettre en œuvre, permet d'obtenir le même résultat. Ainsi, c'est seulement si l'édiction d'une mesure déterminée est « *indispensable au respect de la règle de droit méconnue et où l'abstention de l'autorité compétente de prendre cette mesure exclurait qu'elle puisse être respectée* » que le juge administratif pourra enjoindre à l'administration l'adoption de cette mesure déterminée.

Aussi, cette décision s'inscrit, au côté d'une décision rendue le même jour (CE, ass., 11 oct. 2023, n° 467771 et n° 467781, LDH) et commentée plus haut, dans le cadre d'une volonté du Conseil d'État d'uniformiser l'office du juge administratif lorsqu'il est saisi, que ce soit dans le cadre d'une action de groupe ou d'un recours pour excès de pouvoir de conclusions à des fins d'injonction en cas d'inaction de l'administration à prendre les mesures nécessaires afin de les faire cesser.

Sur le fond, si le Conseil d'État reconnaît que la pratique de ce contrôle au faciès est avérée et qu'elle dépasse le cadre de simples dérives individuelles, ne pouvant pas « *se réduire à des cas isolés* », il considère que celle-ci ne revêt pas en revanche de caractère « *systémique* » ni « *généralisé* ». Par ailleurs, si le manquement à l'interdiction des pratiques discriminatoires définies à l'article 1er de la loi du 27 mai 2008 est caractérisé, les diverses mesures préconisées par les requérants pour faire cesser



l'atteinte « visent en réalité à une redéfinition générale des choix de politique publique en matière de recours aux contrôles d'identité » et « relèvent ainsi de la détermination d'une politique publique ». Appliquant sa jurisprudence relative aux actes de gouvernement, le Conseil d'État juge que de telles conclusions dépassent le cadre de l'office du juge de l'action de groupe.

**Pour aller plus loin :**

- DIANE FLORENT, *Contrôle « au faciès » : le Conseil d'Etat précise l'office du juge de l'action de groupe* (p43-44) dans la JCP
- ERIC LANDOT, 19 octobre 2023, « *A l'inaction peut répondre l'injonction... sous conditions* » in Le blog juridique du monde public
- CADIN LOUISE et GOIN ALEXIS, « *le juge ne peut pas tout* » in AJDA, hebdomadaire numéro 39 du 20 novembre 2023, (pages 2105 à 2118)

**[Conseil d'Etat, Assemblée, 11 octobre 2023, Syndicat de la magistrature, n°472669, Publié au recueil Lebon :](#)**

**Nomination des membres du Conseil supérieur de la magistrature ; Magistrats honoraires ; Compétence juridictionnelle**

Dans cette affaire, le président du Sénat a nommé Mme Dominique Lottin comme personnalité qualifiée au Conseil supérieur de la magistrature, mais le Syndicat de la magistrature conteste cette décision, affirmant que la nomination enfreint l'article 65 de la Constitution. Le Syndicat a donc demandé au Conseil d'État l'annulation de cette nomination pour excès de pouvoir, l'estimant illégale car désignant une magistrate honoraire alors que l'article 65 impose de désigner une personne n'appartenant pas à l'ordre judiciaire. Ce texte indique notamment que ne peuvent être nommées personnalités qualifiées au Conseil supérieur de la magistrature que des personnes n'appartenant « ni au Parlement, ni à l'ordre judiciaire, ni à l'ordre administratif ». Cependant, le Conseil d'État estime que les magistrats honoraires ne sont pas considérés comme appartenant à l'ordre judiciaire selon les dispositions de l'article 65, invalidant ainsi les arguments du syndicat et rejetant la demande d'annulation. En effet, les magistrats honoraires n'appartiennent plus à l'ordre judiciaire dès lors qu'ils ont été admis à la retraite, en raison de la rupture avec le service qui caractérise la mise à la retraite. Sur le fond, un magistrat honoraire peut par conséquent être légalement nommé au Conseil supérieur de la magistrature. Mais le plus intéressant réside principalement dans la portée de cette décision.

Statuant dans sa formation de jugement la plus solennelle, le Conseil d'État juge avant tout que les actes relatifs à la nomination, à la désignation ou à l'élection des membres du Conseil supérieur de la magistrature constituent des actes administratifs dont il appartient au juge administratif de connaître. Les juges soulignent que cette institution fait partie de l'organisation du service public de la justice. En l'espèce, le Conseil s'estime compétent pour connaître du recours pour excès de pouvoir formé contre la décision par laquelle le président du Sénat nomme une personnalité qualifiée au sein du Conseil supérieur de la magistrature. Par cette décision solennelle, la haute juridiction administrative affirme ainsi sa compétence en premier et dernier ressort sur l'ensemble du processus de désignation des membres du Conseil supérieur de la Magistrature. Certains juristes publicistes y verront certainement une nouvelle preuve de la primauté du droit public sur le judiciaire, près de vingt ans après la jurisprudence "Président de l'Assemblée nationale" (Conseil d'Etat, 5 mars 1999, n°163328) dans laquelle la juridiction administrative s'était reconnue compétente pour connaître des litiges relatifs aux marchés conclus par les assemblées parlementaires.

**Pour aller plus loin :**

- EMMANUELLE MAUPIN, *Le Conseil d'Etat connaît des litiges portant sur la nomination d'un membre du Conseil supérieur de la magistrature*", AJDA Dalloz, n°34 du 16 octobre 2023, p.1805

**Conseil d'État, 7<sup>e</sup> et 2<sup>e</sup> chambres réunies, 17 octobre 2023, n°465761, Publié au recueil Lebon :**

**Arbitrage et personnes publiques ; demande d'exéquatur.**

Les sociétés Ryanair designated activity company et Airport marketing services limited ont demandé aux tribunaux de première instance et en appel d'ordonner l'exéquatur des sentences arbitrales des 22 juillet 2011 et 18 juin 2012 relatives à leur litige avec le Syndicat mixte des aéroports de Charente.

Les deux premiers degrés de juridiction ayant rejeté leur recours, les sociétés se sont pourvues en cassation.

Le Conseil d'État rejette le pourvoi et suit la position des premiers juges ayant statué sur le litige, en ce que la convention d'arbitrage a été conclue en méconnaissance de l'ordre public. En effet, il est interdit à une personne publique de se soustraire à la compétence des juridictions nationales en choisissant à la place de recourir à l'arbitrage. De ce fait, le juge administratif ne peut que rejeter une demande d'exéquatur fondée sur une méconnaissance de ce principe car la convention d'arbitrage serait nécessairement illégale.

Ainsi, bien que le contrat ait été passé pour les besoins du commerce international, la sentence arbitrale est illégale. Dès lors, il n'est pas possible de demander l'exéquatur d'une sentence arbitrale réglant un conflit non-arbitrable.

*Rapprochement :*

- [CE, 20 juillet 2021, Société Tecnimont, n°443342, publié au recueil Lebon](#)

**Conseil d'Etat, 17 octobre 2023 ; n°468993, Mentionné aux tables du recueil Lebon :**

**Droit des étrangers ; OQTF ; Titre de séjour**

Par un arrêt du Conseil d'Etat, du 17 octobre 2023, la Haute juridiction administrative répond à une question concernant la recevabilité d'une demande de titre de séjour déposée par un étranger à la suite de l'annulation d'une obligation de quitter le territoire français.

En effet, cet arrêt concerne un ressortissant géorgien, entré en France en 2018 et ayant fait une demande d'asile auprès de l'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides (OFPRA). Cependant, cette dernière est considérée comme irrecevable, le 23 décembre 2019, permettant au préfet d'édicter un arrêté, en mai 2020, une obligation de quitter le territoire français.

Néanmoins, par un jugement de juillet 2020, le Tribunal Administratif de Toulouse annule l'arrêté préfectoral et enjoint le préfet de la Haute-Garonne à réexaminer la situation du ressortissant. Ce dernier rejette une nouvelle demande de titre de séjour, déposée le 25 août 2020, pour raisons de santé, aux motifs que celle-ci était tardive. Le Tribunal Administratif annule de nouveau la décision et enjoint le préfet à enregistrer la demande du ressortissant géorgien. Cependant, ce jugement est annulé par la Cour Administrative d'Appel de Bordeaux, saisi par le Préfet, obligeant le ressortissant à se pourvoir en cassation.

Le Conseil d'Etat casse l'arrêt de la Cour Administrative d'Appel de Bordeaux aux motifs que malgré les dispositions de l'article 311-6 du CESEDA permettant au préfet de rejeter une demande de titre de séjour en raison de sa tardiveté, ce dernier ne pouvait utilement invoquer cet article dès lors qu'il lui incombait un réexamen de la situation de l'étranger, en exécution du jugement du Tribunal Administratif de Toulouse.

Par conséquent, la Haute juridiction administrative précise les conditions de recevabilité d'une nouvelle demande de titre de séjour, suite à l'annulation d'une obligation de quitter le territoire français. En effet, cette demande ne peut se voir opposer les dispositions de l'article 311-6 du CESEDA, relative au délai. Si cette jurisprudence paraît favorable aux étrangers, il n'en reste pas moins que cette possibilité est conditionnée au réexamen du préfet. Dès lors, s'il ne procède pas au réexamen, l'autorité administrative pourra opposer un délai de recevabilité.

## Conseil d'Etat, Juge des référés, 18 octobre 2023, n°488860, Inédit au recueil Lebon :

### **Justiciabilité des actes administratifs ; régime de la liberté de manifestation ; mesures de police.**

Dans un télégramme en date du 12 octobre 2023 relatif aux « *conséquences des attaques terroristes subies par Israël depuis le 7 octobre 2023* », le ministre de l'Intérieur a interdit toute manifestation propalestinienne. Le juge des référés, par une décision audacieuse, vide le télégramme de son contenu tout en refusant de le suspendre.

Tout d'abord, il rappelle que l'intitulé donné aux documents ministériels est sans incidence sur leur justiciabilité, comme il l'avait déjà consacré dans son arrêt GISTI du 12 juin 2020, la seule production d'« *effets notables sur les droits ou la situation d'autres personnes que les agents chargés, le cas échéant, de les mettre en œuvre* ». Ainsi, une prise de position formalisée dans une FAQ publiée sur le site du ministère de l'Économie a pu être contestée ([CE, 9<sup>e</sup> et 10<sup>e</sup> chambres réunies, 3 février 2023 n°451052](#)). Après avoir constaté le caractère décisoire du document, le Conseil d'État requalifie le télégramme en instruction et accepte d'en connaître le contenu.

Il qualifie l'interdiction de manifestations propalestiniennes de « *regrettable approximation rédactionnelle* ». Ce faisant, il écarte tout débat autour du champ d'application de l'instruction en question, précisant les règles traditionnelles d'interdiction des manifestations violentes ou de soutien à des agissements terroristes. Il est donc clair qu'une manifestation de soutien aux victimes palestiniennes, non liées au Hamas, n'entre pas dans le champ de la circulaire. Pour rappeler cela, le Conseil d'État s'est notamment fondé sur des déclarations dans les médias du ministre de l'Intérieur précisant sa distinction du Hamas et des Palestiniens victimes. Cet appui sur des sources médiatiques est d'ailleurs assez rare pour être souligné.

Cela étant précisé, le Conseil d'État rappelle le régime de droit commun applicable à la liberté de manifestation. Il précise que les préfets sont les seuls compétents pour édicter une interdiction, rendant impossible le fait pour le ministre de les mettre en situation de compétence liée. Il s'adresse ensuite aux préfets en leur rappelant les éléments à prendre en compte pour statuer sur une déclaration de manifestation. Tout d'abord, aucune mesure de police ne saurait être générale et absolue ([CE ass. Daudignac, 22 juin 1951, n° 00590 02551](#)), rendant impossible d'interdire toute manifestation. En complément, l'interdiction ne peut se fonder que sur un risque de trouble à l'ordre public, nécessitant une appréciation au cas par cas, au risque sinon de méconnaître la liberté de réunion et de manifestation.

Cet arrêt a donc été l'occasion pour le Conseil d'État de rendre l'acte du ministre transparent et de rappeler l'application des règles de droit commun en matière de restriction de la liberté de manifestation, sans pour autant suspendre le télégramme.

Suite à cet arrêt, d'autres manifestations se sont tenues, et le régime de droit commun s'est appliqué sans préjudice du télégramme litigieux. Certains préfets ont interdit des rassemblements liés à la Palestine, décisions qui ont été ou non annulées selon les circonstances particulières à chaque espèce.

#### *Exemples de conséquences de la décision :*

- Dans le sens de la suspension de l'arrêté préfectoral interdisant une manifestation de soutien à la Palestine, voir TA Paris ord, 19 octobre 2023
- [TA Paris ord, 28 octobre 2023, n°2324738/9, 2324760/9, 2324814](#) : dans cette espèce, le juge des référés confirme la décision du préfet de suspendre une manifestation de soutien à la Palestine. Cependant, si le préfet se fondait sur la dignité humaine et le risque de tenue de propos antisémites au cours de la manifestation, le juge préfère s'appuyer sur une conception matérielle de l'ordre public puisque la manifestation traverse des quartiers très fréquentés et des quartiers juifs. Cela permet probablement d'éviter toute considération idéologique, et de laisser la sanction de potentiels propos antisémites au juge pénal.

#### **Pour aller plus loin :**

- « Manifestations "pro-palestiniennes" : un "télégramme" neutralisé », 20 octobre 2023 *in* Libertés, Libertés Chéries, URL <http://libertescheries.blogspot.com/2023/10/manifestations-pro-palestiniennes-un.html>
- « La manifestation parisienne de soutien à la Palestine devant le tribunal administratif », 30 octobre 2023, *in* Libertés, Libertés Chéries, URL <http://libertescheries.blogspot.com/2023/10/la-manifestation-parisienne-de-soutien.html>
- MARIE-CHRISTINE DE MONTECLER, « Une interdiction de manifester justifiée », *in* Dalloz actualités, 7 novembre 2023



## Conseil d'Etat , 24 octobre 2023 ; n°269227, Mentionné au recueil *Lebon*

### **Acquisition de nationalité française**

Le Conseil d'Etat est saisi à des fins d'annulation du décret du 14 septembre 2022 par lequel la Première Ministre a refusé l'acquisition de la nationalité française à un ressortissant tunisien, marié à une ressortissante française.

Le 27 novembre 2019, ce dernier a souscrit une déclaration en vue d'acquérir la nationalité française en raison de son mariage avec une ressortissante de nationalité française.

Le ressortissant tunisien invoque les dispositions de l'article 21-2 du Code civil qui prévoit qu'un étranger peut prétendre à la nationalité française dès lors qu'il contracte mariage avec une personne de nationalité française, et que la communauté de vie matérielle et affective n'a pas cessé après un délai de quatre ans, à compter du mariage.

Pendant, la Haute juridiction administrative rappelle que l'article 21-4 du même code dispose que le Gouvernement peut s'opposer, par décret en Conseil d'Etat, à cette acquisition dès lors que le ressortissant est indigne de celle-ci ou pour défaut d'assimilation.

Ainsi, par un décret du 14 septembre 2022, la Première ministre s'est opposée à l'acquisition de la nationalité française, car le ressortissant est considéré comme étant indigne. En effet, en tant que président de l'association gestionnaire d'une mosquée de Romainville, le ressortissant a eu un rôle indispensable dans le recrutement et le maintien en fonction d'un des prédicateurs, tenant des propos hostiles aux valeurs de la société française. De plus, la position de ce dernier, suite aux attentats de Nice en octobre 2020 n'arrange rien.

Par conséquent, le Conseil d'Etat affirme que le ressortissant tunisien n'est pas fondé à demander l'annulation du décret attaqué dès lors que le Gouvernement en refusant la délivrance de la nationalité française, s'est fondé sur des faits exacts et une appréciation conforme au droit, de la situation du ressortissant.

Le sujet de l'immigration est plus que d'actualité en France, et cette décision de la Haute juridiction administrative témoigne d'un durcissement des règles en matière d'acquisition de la nationalité française.

## Conseil d'Etat, 24 octobre 2023, n°462511, Publié au recueil *Lebon*

### **Contentieux du permis de construire ; Prolongation du délai d'instruction des autorisations d'urbanisme ; Nature d'une décision faisant grief**

Dans cette affaire, le requérant a saisi le Tribunal administratif de Marseille pour contester le refus du maire d'Aix-en-Provence de lui délivrer un permis de construire régularisant une serre agricole sur un terrain. Le Tribunal administratif a rejeté sa demande, rejet confirmé en appel. Un pourvoi est donc formé devant le Conseil d'Etat. Le délai d'instruction avait été majoré d'un mois par le maire. Le Conseil d'Etat a estimé qu'une lettre du maire informant le requérant de la majoration du délai d'instruction de la demande d'autorisation d'urbanisme ne constituait pas une décision faisant grief susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. En outre, la Haute juridiction a confirmé que le bien-fondé de la prolongation du délai d'instruction n'avait pas d'incidence sur la légalité du refus de permis. En d'autres termes, les juges relèvent qu'une modification du délai d'instruction notifiée après l'expiration du délai d'un mois (cf article R. 423-18 du code de l'urbanisme) n'a pas pour effet de modifier le délai d'instruction de droit commun à l'issue duquel naît un permis tacite ou une décision de non-opposition à déclaration préalable. Le délai d'intervention d'une décision tacite est donc le délai de droit commun. En conséquence, le pourvoi du requérant est rejeté.

Cette décision s'inscrit ainsi dans le cadre de la volonté jurisprudentielle de rationaliser l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme. En ce sens, le Conseil d'Etat abandonne sa jurisprudence "Sobepim" (Conseil d'Etat, 22 octobre 1982, n°12522) et aligne les prolongations des délais d'instruction à la jurisprudence "Commune de Saint-Herblain"(Conseil d'Etat, 9 décembre 2022, n°454521) selon laquelle la demande illégale d'une pièce complémentaire n'a pas d'incidence pour la naissance d'une décision implicite d'acceptation. En définitive, le Conseil d'Etat étend son appréciation s'agissant des demandes de pièces injustifiées (Conseil d'Etat, 9 décembre 2022, n°454521) aux notifications de modification de délais non conformes.

**Pour aller plus loin :**

- FLORIAN FERJOUX, « *Urbanisme : la prolongation non conforme du délai d'instruction de la demande n'a pas d'incidence sur la naissance d'une décision favorable tacite* » in Gossement Avocats (blog.gossement-avocats.com)
- JEAN-MARC PASTOR « *La jurisprudence Commune de Saint-Herblain étendue aux prolongations des délais d'instruction* », AJDA Dalloz, n°36 du 30 octobre 2023, p.1919

**Décisions des Cours administratives d'appel**

**[Cour administrative d'appel de Marseille, 5 octobre 2023, Association Collectif danger Aix avenir, n° 21MA04315 :](#)**

**Recours Tarn et Garonne ; intérêt à agir ; principe de conciliation ; développement durable.**

En l'espèce, l'association Collectif danger Aix avenir (CD2A) demande l'annulation de la convention de concession relative à l'aérodrome d'Aix-Les Milles le 14 décembre 2017 passé entre l'État et la société Edeis Management. Sa demande a été rejetée par le Tribunal administratif de Marseille, raison pour laquelle elle a interjeté appel.

La Cour administrative d'appel de Marseille, dans son arrêt du 5 octobre 2023, commence par relever l'irrégularité du jugement de première instance en ce qu'il n'a pas respecté le principe du contradictoire.

Elle reprend alors les moyens développés par l'association, et commence par reconnaître son intérêt à agir. En effet, elle rappelle, dans son cinquième considérant, la solution dégagée par le Conseil d'État, dans sa fameuse décision « Département du Tarn et Garonne » du 4 avril 2014, ouvrant la possibilité aux tiers d'un contrat de le contester par la voie du recours de plein contentieux. L'objet de l'association, au moment de l'introduction de sa demande et indépendamment de toute modification ultérieure, comprenait notamment l'action contre les nuisances que l'aérodrome est susceptible de faire subir aux riverains ainsi que contre les atteintes à l'environnement. De ce fait, son intérêt à agir est bien réel. Cependant, si ce recours élargit le champ des personnes ayant intérêt à agir et est donc intéressant pour les tiers, il limite les moyens invocables à ceux en rapport direct avec l'intérêt lésé mis en exergue, à moins que les vices relevés soient d'une gravité telle que le juge devrait les relever d'office.

La Cour administrative d'appel va alors rejeter de nombreux moyens sur ce motif. Elle conclut aussi à l'absence de tromperie sur les capacités financières de l'association et à la régularité de l'octroi de la convention par simple arrêté ministériel, et non par décret en Conseil d'Etat.

Le cœur du litige était alors la question de l'effectivité et du caractère suffisant des mesures de protection de l'environnement prévues par la convention. Les juges rappellent d'abord que cette dernière doit respecter la Charte de l'environnement de l'aérodrome, qui est opposable au concessionnaire et qui contient de nombreuses mesures, notamment en faveur de la réduction des nuisances sonores causées par l'exploitation de l'infrastructure. De plus, l'association a entendu invoquer l'article 6 de la Charte de l'environnement concernant la nécessaire promotion du développement durable des politiques publiques. Cependant, les juges ont précisé que la concession ne participait pas de la politique publique de l'aviation civile. De fait, l'objectif à valeur constitutionnelle tiré de l'article 6 précité n'est pas méconnu. La Cour administrative d'appel de Marseille a ajouté que les mesures demandées par l'association, absentes de la convention, n'étaient pas prévues par des dispositions réglementaires et législatives.

Les moyens de l'association tirés de l'insuffisante prise en compte de l'impératif de protection de l'environnement par le contrat de concession ont alors été rejetés, au même titre que son pourvoi. Le contrat litigieux ne peut donc pas être déclaré invalide au regard des arguments avancés par l'association.

## Cour administrative d'appel de Nancy, 10 octobre 2023, n° 21NC00236

### **Responsabilité pour faute ; carence du maire ; police administrative générale.**

Par cette décision du 10 octobre 2023, la Cour administrative d'appel de Nancy analyse la responsabilité du maire dans l'exercice de son pouvoir de police générale.

Dans cette affaire, un particulier avait signalé à la mairie les nuisances résultant de la proximité d'une pension pour chevaux à moins de huit mètres de son habitation en violation du règlement sanitaire départemental. Celui-ci a sollicité le maire pour faire respecter le règlement sanitaire départemental, mais aucune action n'a été entreprise. Le requérant a adressé une demande indemnitaire à la commune en raison de la carence du maire et le tribunal administratif de Strasbourg a confirmé le rejet de sa demande.

La Cour administrative d'appel de Nancy, quant à elle, constate la carence du maire à faire usage de son pouvoir de police administrative générale pour remédier à une situation de violation de la réglementation préexistante. Elle souligne que la méconnaissance de la réglementation suffit à caractériser le trouble à l'ordre public, écartant ainsi le critère du seuil d'intensité de la faute. Ainsi, l'inertie prolongée du maire à faire respecter la réglementation suffit à engager la responsabilité de la commune pour faute simple.

La Cour va cependant rejeter les prétentions indemnitaires du requérant, estimant que les préjudices ne sont pas suffisamment étayés, notamment en ce qui concerne la dépréciation immobilière et les troubles dans les conditions d'existence.

Cette décision présente pour intérêt de clarifier le fondement de la responsabilité en matière de pouvoir de police générale, établissant qu'une carence du maire face à une violation réglementaire constitue une faute simple, indépendamment de la gravité des troubles.

#### ***Pour aller plus loin :***

- MICHEL ALEXIS, « *carence fautive de l'autorité de police pour assurer l'observation d'une réglementation de police* » in AJDA, hebdomadaire numéro 37 du 6 novembre 2023 (pages 1992 à 1994)

## Cour administrative d'appel de Lyon , 20 octobre 2023, n°22LY00183

### **Responsabilité de l'Etat du fait des professeurs ; moralité de l'enseignement.**

Suite au choix d'un professeur de français au collège de projeter à ses élèves, dans le cadre de travaux de classe, le film d'horreur, « le cercle », des poursuites furent engagées par les parents d'une élève, pour obtenir réparation du préjudice subi par l'adolescente.

Le tribunal administratif de Lyon rejette la demande des parents, ce qui les amène à interjeter appel. La Cour administrative d'appel de Lyon vient, dans son arrêt du 20 octobre 2023, donner raison au tribunal, en refusant l'indemnisation aux parents.

La Cour précise dans les moyens de la décision que la projection du film ne permet pas de caractériser une faute, une méconnaissance du programme, ou un manquement au bon déroulement des enseignements de la part du professeur ou de l'établissements, étant donné que la diffusion a été décidé par un enseignant libre de ses choix pédagogique, et qu'elle a eu lieu dans le cadre de travaux sur le thème du "fantastique".

De plus, cette dernière a pu être suivie d'une évaluation écrite des élèves visant à les conduire à une réflexion sur les émotions induites par un événement de fiction et de nature à leur permettre de construire une analyse critique et distanciée de l'œuvre.

Par ailleurs, la Cour précise que le choix du film ne constitue pas une faute de nature à engager la responsabilité de l'État, étant donné que la diffusion était destinée à une classe d'élèves de 4ème, tous âgés de plus de 13 ans, et que le film en question, dispose d'un visa d'exploitation en salle de cinéma autorisant sa diffusion aux mineurs de plus de 12 ans, délivré par le CSA.

Enfin, la Cour rejette la classification d'une plateforme en ligne, ayant pu assortir à cette diffusion une mention « Age : 16 + », et ce, pour faire prévaloir pour faire celle du CSA.

## [Cour administrative d'appel de Paris, 2 octobre 2023, n° 22PA02034](#)

### **Travail et emploi ; licenciement ; bonne foi ; lanceur d’alerte**

Le Conseil d'Etat par une décision du 27 avril 2022 a annulé pour erreur de droit une décision ministérielle autorisant le licenciement d'un salarié protégé ayant dénoncé des faits potentiellement délictueux au sein de son entreprise.

Si la société employeuse qualifie ces dénonciations de calomnieuses et diffamatoires et soutient que le salarié agissait de mauvaise foi en répétant des accusations déjà formulées et manquant en preuve, le Conseil d'État a estimé qu'un tel comportement ne démontrait pas nécessairement la mauvaise foi du salarié et sur le fondement de l'article L. 1132-3-3 du Code du travail qui dispose qu'aucun salarié ne peut être licencié de bonne foi pour avoir rapporté des faits délictueux, a renvoyé l'affaire au fond devant la Cour administrative d'appel.

Il s'ensuit que par cette décision en date du 2 octobre 2023, la Cour administrative d'appel de Paris rejette au fond les arguments de l'employeur, confirmant que le salarié a agi de bonne foi puisqu'il n'était nullement établi qu'il avait connaissance de la « *fausseté des faits qu'il dénonçait* » et exempte le salarié de l'exigence de désintéressement (c'est à dire agir de manière désintéressée) dans le prolongement de la jurisprudence de la Cour de cassation (ch.soc. n°21-22.301).

#### **Pour aller plus loin :**

- BERNARD AURELIE, « *La preuve (impossible ?) de la mauvaise foi du salarié qui dénonce son employeur* » in AJDA, hebdomadaire numéro 37 du 6 novembre 2023 (pages 1994 à 1996)

## [Cour administrative d'appel de Paris, 6 octobre 2023, n°22PA03879, n°22PA03991, n°22PA03993](#)

### **Responsabilité de l'Etat pour faute ; Gestion de la pandémie de Covid-19 ; perte de chance d'éviter la contamination.**

Le 6 octobre 2023, la Cour administrative d'appel de Paris a rendu trois décisions répondant à des mémoires enregistrées entre le 19 et le 26 août 2022 par lesquels les requérants concluent sur l'engagement de la responsabilité de l'Etat pour des manquements du gouvernement dans la gestion de la pandémie de COVID-19.

Les trois requérants se prévalent d'un préjudice moral et d'affection suite à la contamination ayant causé le décès d'un proche.

La Cour structurant son raisonnement sur la définition de la faute fournit par Marcel Planiol examine les obligations préexistantes de l'État dans la politique de santé (Article L. 1411-1, L. 1413-1 et L3131-1 du Code de la santé publique et article L. 1142-8 du Code de la défense) .

Sur les manquements invoqués, la Cour écarte les moyens tirés des carences fautives de l'Etat concernant la gestion de la pénurie de masques ou de gel hydroalcoolique. En application du principe de proportionnalité pour la date du premier confinement, elle estime que rien n'a rendu nécessaire plus tôt une mesure de police de telle ampleur. Les juges de seconde instance tiennent également compte des tensions existant au niveau international et des difficultés de l'action gouvernementale dans le contexte de cette crise d'ampleur pour considérer que l'État n'a pas commis de faute dans l'anticipation de la capacité de production de tests et en ne procédant pas au dépistage massif de toutes les personnes présentant des symptômes. La Cour écarte ensuite comme inopérant le moyen tiré du non-respect du principe de précaution, applicable uniquement en matière d'environnement. Enfin, elle rejette les arguments des requérants au soutien du moyen tiré de l'atteinte à la liberté religieuse, à la dignité du défunt et à la vie privée des familles dans le cadre d'une mise en bière immédiate d'une personne de confession juive (requête n°22PA03991) comme insuffisamment probants.

En revanche, la Cour va retenir deux moyens comme étant fondés : la constitution d'un stock insuffisant de masques avant la pandémie et les communications contradictoires sur l'utilité du port du masque. Ainsi pour cette dernière, l'État « en s'abstenant de constituer un stock suffisant de masques (...), ce qui l'a conduit à adopter une communication tendant à déconseiller le port des masques pour les personnes asymptomatiques, a commis une faute de nature à engager sa responsabilité ».

Néanmoins, la Cour souligne que l'existence d'une faute n'engage pas automatiquement la responsabilité si le lien de causalité avec le préjudice n'est pas établi. Elle précise que les fautes ne sont pas directement à l'origine de la contamination individuelle, mais entraînent une perte de chance d'éviter cette contamination.

La Cour opère un contrôle *in concreto*. Elle refuse l'indemnisation aux ayants droit de certaines victimes dont les conditions de vie ne les exposaient pas particulièrement au risque de contamination (n°22PA03879) et accorde une indemnisation partielle « *aux personnes qui, sans qu'un comportement à risque puisse leur être reproché, établissent avoir été particulièrement exposées au virus, notamment du fait de leur profession, dans des conditions qui ne leur permettaient pas de maintenir des distances physiques avec les personnes potentiellement contagieuses* ». (n°22PA03991 et 22PA03993).

***Pour aller plus loin :***

- ERIC LANDOT, « *Comparons 4 décisions du juge administratif portant sur la responsabilité de l'Etat au début de la pandémie de Covid-19* », 9 octobre 2023 in le blog juridique du monde public, Landot & associés

**[Cour administrative d'appel de Paris, 24 octobre 2023, n°23PA03538, n°23PA03540, n°23PA03541, n°23PA03542](#)**

**Campus hospitalo-universitaire Grand Paris Nord ; Danthonisation d'un vice de procédure ; invitation à régulariser ; reconnaissance de l'utilité publique du projet.**

Par un arrêt du 14 mars 2022, le préfet de la Seine-Saint-Denis déclare d'utilité publique le projet de réalisation du campus hospitalo-universitaire Grand Paris Nord ou « CHUGPN », à Saint-Ouen-sur-Seine emportant mise en compatibilité du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI) de l'établissement public territorial Plaine Commune.

Le 10 juillet 2023, le tribunal administratif de Montreuil annule cette déclaration d'utilité publique en accueillant deux causes juridiques distinctes. Il retient un vice de procédure pour absence dans le dossier d'enquête publique du rapport de contre-expertise et de l'avis du commissaire général à l'investissement (SGPI). Statuant sur le vice de légalité interne, il conclut à l'absence d'utilité publique du projet, soulignant une diminution de l'offre de soins hospitaliers.

Le 24 octobre 2023, la Cour administrative d'appel de Paris examine quatre requêtes jointes faisant appel du jugement initial.

Concernant la légalité de l'arrêt attaqué, la Cour confirme le vice de procédure, mais juge qu'il est régularisable. Elle écarte l'atteinte au droit à la protection de la santé, soulignant que l'arrêt ne porte pas en lui-même fermeture d'hôpitaux vétustes. La Cour considère que le projet répond à un objectif d'intérêt général en regroupant les activités des hôpitaux Bichat et Beaujon dans un hôpital moderne. Qu'en outre il n'est pas démontré que le projet pourrait être réalisé sans recourir à l'expropriation par la réhabilitation des hôpitaux existants.

La Cour rejette les arguments contre le projet, affirmant que les inconvénients ne sont pas excessifs. Elle souligne les mesures prises pour limiter les impacts environnementaux et estime que le redimensionnement après la crise de la COVID-19 garantit une capacité équivalente en lits. Elle précise que même en cas d'insuffisance, cela ne retirerait pas au projet son caractère d'utilité publique, et que le juge n'a pas le pouvoir d'évaluer son opportunité par rapport à d'autres projets.

La Cour sursoit à statuer pour permettre à l'État de régulariser le vice de procédure dans les 6 mois, en réalisant une nouvelle enquête publique. Elle suspend également l'exécution du jugement initial en attendant un arrêt définitif ultérieur.



## Décisions des Tribunaux administratifs

### TA Montreuil, 9e chambre, 13 octobre 2023, n°2200403 :

#### **Notes blanches ; contrôle de l'activité de renseignements.**

Un pilote a vu son habilitation lui permettant d'accéder aux zones de sûreté à accès réglementé de certaines zones aéroportuaires abrogée, en se fondant sur des notes blanches. Ces dernières contiennent des informations soumises au secret de la défense, visant à remplir des objectifs comme la lutte contre le terrorisme ou la protection des intérêts vitaux du pays, et peuvent fonder des mesures de police.

Le TA a considéré que les informations contenues dans les notes étaient incertaines ou erronées, et par un contrôle de proportionnalité de la mesure de police prise a annulé cette abrogation et enjoint à la délivrance d'une nouvelle habilitation.

Ce n'est pas la première fois que le juge contrôle des mesures de police fondées sur des notes blanches, en témoigne l'ordonnance du Conseil d'État du 25 février 2016 ([CE, ord., 25 février 2016, M. J...et autres, n° 397153](#)) concernant la fermeture d'une mosquée sur le fondement des informations contenues dans ces notes. Ce contrôle se retrouve aussi en matière de liberté de manifestation (TA Grenoble, ord., 16 juin 2023, n°2303794) ou encore en matière de participation à des conférences ([Conseil d'État, ord., 4 mars 2023, n° 471871](#)).

Le juge judiciaire a aussi récemment eu l'occasion de se prononcer en matière de visites domiciliaires et saisies fondées sur des notes blanches ([Cass. crim., Section, 5 décembre 2023, n° 22-80.611, au Bull., ECLI:FR:CCASS:2023:CR01357](#)). Dans ce cadre, il doit se fonder sur les éléments contenus dans la note sans interpréter, et inviter celui à l'initiative de la mesure à apporter d'autres éléments de preuve en cas de contestation sérieuse de la personne visée.

L'État de droit se trouve alors légitimé par le contrôle de l'activité de renseignements par les juges.

#### **Pour aller plus loin :**

- E. LANDOT, « Notes blanches » : le droit sort de la zone grise (avec des modes d'emploi intéressants à comparer entre CE et Cass.) », 06 décembre 2023 *in* Landot & associés, URL : <https://blog.landot-avocats.net/2023/12/06/notes-blanches-le-droit-sort-de-la-zone-grise-avec-des-modes-demploi-interessants-a-comparer-entre-ce-et-cass/>
- « Le contrôle des notes blanches », 3 novembre 2023 *in* Libertés, libertés chéries, URL : <http://libertescheries.blogspot.com/2023/11/le-controle-des-notes-blanches.html#:~:text=Les%20notes%20blanches&text=Ces%20informations%20confidentielles%20peuvent%20fonder,1%27état%20d%27urgence.>

## Décisions des juridictions européennes

### CEDH, 5 octobre 2023, Couttolenc Frères c/ France, n° 24300/ 20 :

#### **Droits fondamentaux ; droit de propriété ; article 1P1 du protocole additionnel de la CEDH ; Régime des biens de retour ; principe de sécurité juridique.**

Une société privée exploitant une station de ski est devenue légalement avec la loi Montagne en 1985 une activité de SPIC. Pendant le régime transitoire aménagé par la loi, elle contracta avec la

communauté de commune et convint avec cette dernière que les remontées mécaniques acquises antérieurement seraient qualifiées de biens de reprises. Mais le préfet au regard du régime d'ordre public dont souffre la qualification objective des biens de retour, nécessaires au service public avait considéré l'avenant illégal. Alors que les juges de première et seconde instance firent primer le principe de liberté contractuelle et de sécurité juridique prime, le conseil d'Etat par une décision célèbre ([CE, Section, 29/06/2018, 4022512018, Vallée de l'Ubaye](#)), donna raison au Préfet en estimant que les biens qui étaient la propriété de la société avant la concession n'en étaient pas moins des biens de retour tant qu'ils en avaient les caractéristiques.

Le concessionnaire se pourvoit devant la CEDH en invoquant l'article 1P1 du protocole additionnel à la CEDH relatif au droit de propriété compris traditionnellement par la Cour comme protection d'un droit sur la valeur.

Ainsi, par cette décision du 5 octobre 2023, la CEDH nous livre sa solution. Elle conclut à l'absence de violation dudit article.

Dans son commentaire sur la décision, le Professeur de Droit Public Christophe Roux remarque plusieurs éléments surprenants. Sur la forme premièrement, la cour dans son considérant 54, la Cour inverse la logique du raisonnement juridique pour évacuer *ab initio* de qualifier les deux dernières normes contenues implicitement par l'article 1P1 concernant la privation et la restriction du droit de propriété afin de se focaliser uniquement au travers de la notion « d'ingérence » sur la première norme générale et impérative du droit de tous au respect de ses biens. Sur le fond ensuite, il remarque que la loi Montagne qui aménageait un régime transitoire aurait dû donner les moyens à la personne privé de vendre ses biens avant qu'ils ne prennent la qualification de bien de retour. Cependant, la décision du conseil d'Etat prouve que c'était un leurre. Le Professeur Roux en déduit que la loi conduisait à une expropriation indirecte du droit de propriété sur les remontées mécaniques. Alors que le régime de l'expropriation aurait mené à une juste indemnisation, celle-ci est totalement écarté par la qualification des remontées mécaniques en bien de retour. En outre, aucun des arguments invoqués par la Cour pour conclure que l'ingérence était « *légale, servait un intérêt public légitime et était raisonnablement proportionnée au but poursuivi* » ne semble convaincant pour le Professeur. Ce dernier en conclut que placé sous le maître-mot d'une large marge d'appréciation laissée aux Etats en ce domaine, le juge strasbourgeois semble par cette décision « *délivrer un brevet de conventionnalité au régime hexagonal des biens de retour* ».

***Pour aller plus loin :***

- ROUX CHRISTOPHE, « *Concessions infimes à Strasbourg La conventionnalité de la théorie des biens de retour* » in AJDA, hebdomadaire numéro 38 du 13 novembre 2023 (pages 2059 à 2066)

**[Renvoi préjudiciel de la Cour de justice de l'Union Européenne, 5 octobre 2023, C-294/22](#)**

⋮

La Cour de justice de l'Union Européenne est venue le 5 octobre 2023, répondre au renvoi préjudiciel effectué par le Conseil d'Etat en mars 2023.

Le Conseil d'Etat a saisi la Cour au cours d'un litige relatif à la délivrance d'un titre de séjour, opposant l'OFPRA et un ressortissant Palestinien.

La Cour était invitée à déterminer l'articulation de la directive 2011,95,UE\*, s'agissant de l'accès au statut de réfugié, avec les dispositions de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés.

En effet, le Juge européen était amené à se prononcer sur l'article 12 paragraphe 1, de la directive 2011,95,UE, disposant que tout ressortissant d'un pays tiers ou apatride est exclu du statut de réfugié, lorsqu'il relève du champ d'application de l'article 1er, section D, de la convention de Genève, concernant la protection ou l'assistance de la part d'un organisme ou d'une institution des Nations unies autre que le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés.

Concrètement, la cour était amenée à interpréter cet article, étant donné qu'en l'espèce le ressortissant palestinien a vu sa demande d'obtention du statut de réfugié, rejetée, au nom justement de la protection dont-il avait pu bénéficier de la part de l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (« UNRWA »).

Toutefois, en l'espèce, la protection fournie par l'UNRWA au ressortissant avait cessé, car défaillante, c'est pourquoi ce dernier, c'était tourné vers l'OFPRA afin d'obtenir la délivrance du statut de réfugié. Ainsi, le Conseil d'Etat a saisi la CJUE afin d'interprétation de l'article 12, ce dernier tendant à affirmer que les ressortissants bénéficiant d'une protection de la part d'un organisme ou d'une institution des Nations unies sont exclus du statut de réfugié. Toutefois, qu'en est-il si cette protection a cessé du fait de la défaillance de l'organisme ?

Par une décision rendue au début du mois d'octobre 2023, la CJUE estime que cette protection ou assistance doit être regardée comme ayant cessé dès lors que l'organisme n'est pas en mesure d'assurer à un apatride l'accès aux soins et aux traitements médicaux sans lesquels ce dernier court un risque réel de décès imminent ou un risque réel d'être exposé à un déclin grave, rapide et irréversible de son état de santé ou à une réduction significative de son espérance de vie.

La Cour précise également qu'il est nécessaire de constater que cette personne se trouve dans un état personnel d'insécurité grave qui la contraint à quitter la zone d'opération de l'organisme. Ainsi, en l'espèce, l'impossibilité pour l'UNRWA de fournir l'assistance nécessaire implique la cessation de cette dernière, de sorte que le ressortissant palestinien puisse, du fait de la fin de cette protection, se prévaloir du statut de réfugié dans l'Union.

## Décision du Tribunal des conflits

### [Tribunal des conflits, 9 octobre 2023, n° 4286](#)

#### **Conflit négatif ; statut des agents publics de la poste.**

Le Tribunal des conflits est saisi, à titre de conflit négatif, afin de se prononcer sur la compétence juridictionnelle concernant un litige relatif à la carrière d'un agent non-fonctionnaire de la Poste, engagé avant le 1er janvier 1991.

En effet, le 1er janvier 1991, la Poste, ainsi que France Télécom, sont privatisées. Ainsi, pour les agents, embauchés avant le 1er janvier 1991, disposent du choix de garder leur qualité d'agent public ou de devenir agent de droit privé.

Le litige présenté au Tribunal des conflits concerne une femme, embauché en tant qu'agent de droit public non-titulaire. Cette dernière n'a pas manifesté sa volonté d'opter pour le statut d'agent de droit privé, suite à l'entrée en vigueur de la loi de 1990 ni lorsque celle-ci a eu l'occasion de signer un nouveau contrat, le 12 juillet 2006.

Cependant, suite à un litige entre elle et son employeur concernant la prise en compte de son ancienneté, depuis le 1er octobre 1987, elle saisit diverses juridictions s'estimant chacune incompétente.

Le Tribunal des conflits tranche en affirmant que la juridiction compétente est le tribunal administratif, car en raison de l'absence de manifestation claire et non-équivoque de l'agent concernant son renoncement à sa qualité d'agent public, ce dernier reste sous le statut d'agent public. Il affirme que l'unique référence contenue dans le contrat signé en 2006 n'est pas suffisante pour constater le changement de statut.

Ainsi, la décision du tribunal s'inscrit dans la jurisprudence de la Cour de cassation (Cass. 2012, n° 11-22.976) et dans celle du Conseil d'Etat. (CE, 2009 "Noble")

## Arrêts des juridictions judiciaires

[Cour de cassation, chambre criminelle, 17 octobre 2023, n° 23-80.751, Publié au bulletin :](#)

**Harcèlement moral, fonction publique universitaire, responsabilité ; compétence juridictionnelle.**

Le 17 octobre 2023, la Chambre Criminelle de la Cour de cassation se prononce sur un pourvoi. En effet, le 24 janvier 2023 un président d'université a été condamné par la Cour d'appel d'Orléans, pour le chef de harcèlement moral dans le cadre de ses fonctions, à une peine d'un an d'emprisonnement, de 5000 euros d'amende, 5 ans d'interdiction d'exercer une fonction publique ainsi que deux ans d'inéligibilité.

Ce dernier a formé un pourvoi en cassation contre l'arrêt prononcé.

La chambre criminelle rappelle que l'article 131-27 du Code pénal dispose que l'interdiction d'exercer une fonction publique ou une activité professionnelle ou sociale n'est pas applicable à l'exercice d'un mandat électif.

La Cour de cassation reconnaît que la Cour d'appel a méconnu ce texte ainsi que l'article L.712-2 du Code de l'éducation prévoyant que l'exercice de la fonction de président d'université repose sur un mandat électif.

Enfin, la Chambre criminelle rappelle que les tribunaux répressifs de l'ordre judiciaire ne sont pas compétents pour statuer sur une faute de l'administration ou de l'un de ses agents. Ces derniers ne peuvent statuer dès lors que la faute de l'agent est détachable des fonctions de l'individu. Ainsi, en condamnant le président de l'université à indemniser les parties civiles sans rechercher si la faute était détachable du service, la Cour d'appel d'Orléans a méconnu les lois des 16 et 24 août 1790 relatives à la séparation des autorités administratives et judiciaires.

Par conséquent, la Cour de cassation casse et annule l'arrêt sur ces motifs.

Par cet arrêt, la Cour de cassation se prête à une application constante du droit français. Bien que cet arrêt ne soit pas novateur, il témoigne de la dualité des ordres juridictionnels et de l'incompétence des tribunaux judiciaires pour statuer sur des faits imputables à l'administration ou à l'un de ses agents.

## Dispositions législatives et réglementaires importantes

[Loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte, JO n°247 du 24 octobre 2023](#)

**Industrialisation ; Transition écologique ; Commande publique**

La loi vise à réindustrialiser la France, tout en favorisant la transition écologique, en accélérant les implantations industrielles, en renforçant la prise en compte des enjeux environnementaux dans la commande publique et en améliorant le financement de la transition écologique. Afin de soutenir l'industrie verte, qui a pour double objectif de créer de nouveaux emplois et de produire plus proprement, des mesures sont énoncées : ouverture d'usines accélérée, réhabilitation des friches, plan d'épargne avenir climat pour les jeunes, commande publique fléchée vers les entreprises vertueuses.

[Projets de loi du 11 octobre 2023, visant à la reconstruction et la réfection des bâtiments dégradés au cours des violences urbaines survenues du 27 juin au 5 juillet 2023 :](#)

En réaction aux divers épisodes de violence urbaine ayant eu lieu au cours de l'été 2023 entre la fin juin et le début juillet 2023, suite à "l'affaire Nahel", trois projets de loi ont été déposés au mois d'octobre 2023 par M. Christophe Béchu, Ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires et M. Bruno Le Maire, Ministre de l'économie, avec pour objectif de faciliter la reconstruction

et la réfection des bâtiments dégradés au cours des troubles à l'ordre et à la sécurité publics. Ces projets de loi portent sur la ratification de diverses ordonnances adoptées au cours du mois de septembre 2023.

Tout d'abord, l'ordonnance n° 2023-871 du 13 septembre 2023, prise dans le but de répondre aux besoins urgents en matière de reconstruction des bâtiments publics locaux détruits ou dégradés par les violences urbaines de juin 2023 avait notamment permis de faciliter le financement de ces projets en levant certaines contraintes administratives et financières. À titre d'exemple, il est loisible de citer la suppression de l'obligation de participation minimale du maître d'ouvrage, qui permet aux collectivités territoriales de bénéficier de subventions plus importantes, et ainsi de couvrir jusqu'à la totalité du coût des travaux.

Ensuite, l'ordonnance n° 2023-870 du 13 septembre 2023, qui avait été adoptée afin de permettre les processus de reconstruction en levant certaines contraintes administratives, notamment, en accélérant les processus de délivrance et de mise en œuvre des autorisations d'urbanisme.

Enfin, l'ordonnance n° 2023-660 du 26 juillet 2023 qui avait adapté, pour une durée limitée à neuf mois suivant son entrée en vigueur, les règles de passation des marchés de travaux afin de faciliter le retour au fonctionnement normal des services publics dans les meilleurs délais. Un exemple de ses mesures concerne l'autorisation de conclure sans publicité préalable, des marchés de travaux nécessaires à la reconstruction ou à la réfection des équipements publics et bâtiments concernés.

### **Décret du 18 octobre 2023 portant nomination dans l'ordre national de la Légion d'honneur, JO n° 0243 du 19 octobre 2023**

#### **Nomination; Légion d'honneur**

Il est décerné à M. Dominique Bernard, professeur agrégé de lettres modernes pendant 33 ans, et tué le 13 octobre 2023, la Légion d'honneur à titre posthume.

### **Arrêté du 4 octobre 2023 portant nomination d'un président adjoint de la section du contentieux du Conseil d'Etat, JO n° 0234 du 8 octobre 2023**

#### **Nomination; Président adjoint de la section contentieux du Conseil d'Etat**

Par arrêté du vice-président du Conseil d'Etat en date du 4 octobre 2023, M. Pierre Collin, conseiller d'Etat, est nommé président adjoint de la section du contentieux du Conseil d'Etat, à compter du 16 octobre 2023, en remplacement de Mme Christine Maugué.

## **Divers et droit souple**

### **Mise en place d'un Comité d'entente par le Défenseur des droits axé sur la précarité :**

Au regard du lien ténu entre précarité, pauvreté et non-accès aux droits, la Défenseure des droits a souhaité revenir sur les problématiques de logement, santé et plus largement sur les droits sociaux. Elle a alors mis en place un Comité d'entente axé sur la précarité suite à une concertation avec 12 associations nationales. L'objectif est de permettre à l'institution de faire émerger les problématiques et enjeux de terrain afin d'adapter son action, tout en faisant connaître ses missions. En parallèle, elle a facilité ses mécanismes de saisine, toujours dans l'objet de permettre aux plus précaires d'user de cette voie de recours le plus facilement possible.

La Défenseure des droits a aussi organisé un colloque le 19 octobre 2023 relatif à la santé, le logement et les droits sociaux des plus précaires.

***Pour accéder à l'enregistrement du colloque : <https://www.youtube.com/watch?v=TmuIxol8ygc>***



### **L'Arcom donne son agrément au changement de contrôle d'Europe 1, Europe 2 et RFM :**

L'Arcom a donné son accord le 26 octobre 2023 à la passation du contrôle des radios Europe 1, Europe 2 et RFM à la société commandite par actions (SCA) contrôlée par M. Lagardère.

### **Nomination de Louise Bréhier comme secrétaire générale de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique :**

À compter du 31 octobre 2023, Louise Bréhier, maître des requêtes au Conseil d'État, est nommée secrétaire générale de la Haute Autorité. Son rôle sera d'assister le Président de l'autorité administrative indépendante, de veiller à la bonne coordination des services, de prendre en charge les affaires administratives et financières de l'institution, et enfin de préparer les travaux de son collègue.