

La liaison du contentieux en cours d'instance est morte, vive la liaison du contentieux en cours d'instance !

[CE Avis n° 426472 du 27 mars 2019](#)

1. Rappel des faits

Le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne a transmis, par un jugement avant dire droit le dossier de M. et Mme D au Conseil d'État, accompagné des questions suivantes :

« 1°) Lorsqu'une demande indemnitaire a été adressée à l'administration avant la saisine du juge administratif, mais qu'à la date de cette saisine aucune décision statuant sur cette demande n'est encore intervenue – notamment pas une décision implicite de rejet -, les dispositions du second alinéa de l'article R. 421-1 du code de justice administrative doivent-elles être interprétées en ce sens qu'elles excluent toute possibilité de régularisation par la liaison du contentieux en cours d'instance »

2°) En cas de réponse négative à la première question :

a. La circonstance que l'administration aurait opposé une fin de non-recevoir, notamment tirée du défaut de liaison du contentieux, avant l'intervention d'une décision sur la demande préalable s'opposerait-elle à la régularisation de la requête du fait de l'intervention en cours d'instance de cette décision »

b. La régularisation de la requête résulterait-elle seulement

de l'intervention en cours d'instance de cette décision, ou nécessiterait-elle que le requérant présente des écritures réitérant ses conclusions indemnitaires '

3°) En cas de réponse positive à la première question, le juge devrait-il se borner à constater que des écritures présentées par le requérant en cours d'instance, après l'intervention d'une décision statuant sur sa demande préalable, à l'effet de réitérer ses conclusions indemnitaires, sont sans incidence sur l'irrecevabilité de la requête, ou lui appartiendrait-il alors de regarder ces écritures comme constituant une nouvelle requête, à traiter comme telle » ;

Il demandait aux juges du Palais Royal de déterminer si, dans le cas où un requérant saisit la juridiction d'un recours indemnitaire après avoir présenté une demande préalable à l'administration mais avant l'intervention d'une décision sur cette demande, les dispositions du second alinéa de l'article R. 421-1 du code de justice administrative s'opposent à ce que sa requête soit régularisée en cours d'instance.

Pour rappel, aux termes du second alinéa de l'article susvisé « *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* ».

Cette rédaction est issue du décret dit JADE ((Décret n° 2016-1480 du 2 novembre 2016 portant modification du code de justice administrative.)), qui avait opéré une révolution (au sens littéral du terme) de la condition de recevabilité des recours indemnitaires tenant à l'obligation de liaison préalable du contentieux.

2. Ante-JADE

La rédaction antérieure de l'article R. 421-1 du code de justice administrative ne liait pas la recevabilité de la requête tendant au paiement d'une somme d'argent à

l'intervention préalable d'une décision de l'administration. Il était alors acquis que cette décision pouvait intervenir en cours d'instance. Le contentieux pouvait ainsi être lié soit avant l'introduction du recours, soit avant que le juge ne se prononce sur ce dernier ((CE 8 juillet 1970 *Andry* : publication Rec. CE.)). Dès lors, une requête introduite avant l'intervention d'une décision ne pouvait être rejetée par ordonnance pour irrecevabilité manifeste insusceptible d'être régularisée en cours d'instance ((CE 5 avril 2003 *SA Clinique les Châtaigniers*, req. n° 238683.)).

Dans le cas où un recours tendant à la condamnation de l'administration au paiement d'une somme d'argent sans qu'une demande préalable lui ait été adressée, il pouvait être régularisé en cours d'instance soit par une demande idoine adressée à l'administration avant que le juge ne se prononce ((CE, 11 avr. 2008 *Ét. français du sang*, req. n° 281374, voir également décision précitée.)), soit par la communication d'une défense au fond de l'administration mise en cause ((CE 25 juin 2008 *Caisse primaire d'assurance maladie de Dunkerque*, req. n° 235887.)).

Partant, si l'administration défendait au fond sans opposer de fin de non recevoir à titre principal, cette défense devait être regardée comme faisant naître une décision liant le contentieux. Seul un mémoire en défense soulevant l'irrecevabilité de la requête à titre principal et défendant au fond à titre subsidiaire n'avait, lui, pas pour effet de lier le contentieux en cours d'instance ((CE du 21 février 1997, req. n° 86678.))

3. L'intervention du décret JADE

Le décret JADE devait remettre en cause la possibilité de lier le contentieux en cours d'instance.

Le Conseil d'État lui-même communiquait en ce sens sur son site internet :

« L'obligation de liaison préalable du contentieux, qui impose au requérant d'avoir fait naître une décision de rejet de l'administration avant de saisir le juge, est étendue de deux façons : [...] dans les litiges indemnitaires, le juge ne pourra désormais être saisi que si une décision de rejet par l'administration est préalablement intervenue (alors qu'actuellement la jurisprudence admet que la demande puisse être faite après l'introduction du recours contentieux). »
((Parution du décret dit « Justice administrative de demain » portant modification du code de justice administrative, communiqué diffusé le 4 novembre 2016 sur le site du Conseil d'État.))

Cette position s'inscrivait dans la ligne des préconisations présentées dans le Rapport du groupe de travail présidé par Odile Piérart, intitulé *Réflexions pour la justice administrative de demain* et remis au Conseil d'État en novembre 2015 :

« le groupe de travail a estimé qu'il serait opportun, ne serait-ce qu'en termes de clarification du débat contentieux, que tout litige soumis au juge administratif ait fait l'objet d'au moins un examen préalable par l'administration – ou par la personne dont on entend rechercher la responsabilité. Il propose donc de modifier le code de justice administrative, et notamment son article R. 421-1, afin d'universaliser la règle de la décision préalable, [...] s'agissant du contentieux indemnitaire autre que celui des travaux publics, en ne permettant plus la régularisation, en cours d'instance, de l'absence de saisine préalable de l'administration ».

Par suite, les requêtes tendant à la condamnation de l'administration au paiement d'une somme d'argent introduites sans qu'une demande indemnitaire ait été adressée au préalable à l'administration devaient être jugées irrecevables ((Voir en ce sens TA de Lyon 16 Mars 2018, req. n° 1702999)).

4. Post-JADE

L'avis du Conseil d'État du 27 mars 2019 vient battre en brèche ce système et remet en cause le prisme au travers duquel les modifications induites par le décret JADE doivent être lues.

En premier lieu, les juges du Palais Royal estiment « *qu'en l'absence d'une décision de l'administration rejetant une demande formée devant elle par le requérant ou pour son compte, une requête tendant au versement d'une somme d'argent est irrecevable et peut être rejetée pour ce motif même si, dans son mémoire en défense, l'administration n'a pas soutenu que cette requête était irrecevable, mais seulement que les conclusions du requérant n'étaient pas fondées* ».

Exit, donc, la nuance tenant à la défense au fond à titre subsidiaire et non à titre principal par l'administration, en ce qu'une défense au fond aurait pour effet de lier le contentieux en cours d'instance. L'administration pourra désormais présenter sa défense sans avoir à craindre que cette dernière ait pour effet de lier le contentieux en cours d'instance.

En outre, le moment où cette irrecevabilité doit s'apprécier n'est désormais plus le moment où la requête est introduite, ce qui devait être précédemment jugé à l'aune de l'article R. 421-1 du code de justice administrative modifié par le décret JADE.

En effet, en second lieu, le Conseil d'État indique que : « *les termes du second alinéa de l'article R. 421-1 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. 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. Par suite, l'intervention d'une telle décision en cours d'instance régularise la requête, sans qu'il soit nécessaire*

que le requérant confirme ses conclusions et alors même que l'administration aurait auparavant opposé une fin de non-recevoir fondée sur l'absence de décision ».

L'intervention d'une décision de l'administration doit donc intervenir en cours d'instance avant que le juge ne statue ((On peut s'interroger sur la possibilité pour le juge de statuer par une ordonnance de tri avant une audience au fond, en application des dispositions de l'article R. 221-4 du code de justice administrative ?)), nonobstant la circonstance que l'administration ait opposé ou non une fin de non recevoir à cette requête. On imagine que l'administration aura donc tout intérêt à taire l'irrecevabilité qu'elle aurait pu identifier de la requête présentée sans liaison préalable, et à se cantonner à ne présenter qu'une défense au fond pour éviter d'alerter le requérant sur l'absence de demande préalable et, ergo, l'absence de décision préalable.

Cet avis constitue donc bel et bien une seconde révolution dans le contentieux indemnitaire administratif. Le régime de recevabilité des requêtes indemnitaires s'en trouve assoupli.

Précisions sur la qualification d'enseigne : la circonstance que l'activité signalée s'exerce sur l'ensemble de la parcelle où

est situé l'immeuble est sans incidence

[CE 1 avril 2019 *Ministre de la transition écologique et solidaire*, req. n° 416919 : mentionné aux Tables du Rec. CE](#)

1 Le contexte du pourvoi

A...B..., qui exploite à Marseillan, dans l'Hérault, un centre de loisirs de plein air, a installé sur la toiture du bâtiment de type bungalow situé à l'entrée de ce parc, un panneau plein d'environ deux mètres sur six comportant les mentions « *La Ferme Enchantée parc animalier, promenade en poney, circuit quad enfant, structures gonflables*».

Par un arrêté du 29 mars 2013, le préfet de l'Hérault l'a mis en demeure de se mettre en conformité avec les dispositions du 3ème alinéa de l'article R. 581-62 du code de l'environnement qui limite la hauteur des panneaux pleins posés sur la toiture à 0,50 mètre, dans un délai de quinze jours, sous astreinte de 202,11 euros par jour de retard.

A...B... a alors demandé au tribunal administratif de Montpellier d'annuler cet arrêté.

Par un jugement du 20 octobre 2015 ((N° 1304211.)), le tribunal administratif a fait droit à sa demande.

Par un arrêt du 27 octobre 2017 (([N° 15MA04920.](#))), la cour administrative d'appel de Marseille a rejeté l'appel formé contre ce jugement par le ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, en estimant que le dispositif implanté sur le bungalow devait être regardé comme une publicité puisque ce bungalow, affecté à l'organisation des activités de loisir, n'avait pas vocation à les accueillir matériellement.

Le ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire ((Le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie est renommé ministère de la transition écologique et solidaire lors de la nomination du gouvernement Édouard Philippe en 2017.)), s'est pourvu en cassation contre cet arrêt.

C'est dans ce cadre que le Conseil d'État a été amené à se prononcer sur la qualification d'enseigne utilisée en matière d'affichage publicitaire extérieur.

2 La décision du Conseil d'État

Pour mémoire, l'article [L. 581-3](#) du code de l'environnement dispose :

« Au sens du présent chapitre :

*1° Constitue une **publicité**, à l'exclusion des enseignes et des préenseignes, toute inscription, forme ou image, destinée à informer le public ou à attirer son attention, les dispositifs dont le principal objet est de recevoir lesdites inscriptions, formes ou images étant assimilées à des publicités ;*

2° Constitue une enseigne toute inscription, forme ou image apposée sur un immeuble et relative à une activité qui s'y exerce ;

*3° Constitue une **préenseigne** toute inscription, forme ou image indiquant la proximité d'un immeuble où s'exerce une activité déterminée. ».*

D'un point de vue pratique, la juste qualification des dispositifs apposés sur les immeubles est indispensable dans la mesure où la réglementation applicable varie sensiblement selon le type de dispositifs.

S'agissant des enseignes, l'article [R. 581-62](#) du même code énonce :

« Des enseignes peuvent être installées sur des toitures ou sur des terrasses en tenant lieu dans les conditions fixées par le présent article.

Lorsque les activités qu'elles signalent sont exercées **dans moins de la moitié du bâtiment** qui les supporte, leur installation est régie par les prescriptions applicables, dans les lieux considérés, **aux dispositifs publicitaires sur toiture ou sur terrasse en tenant lieu.**

Lorsque les activités qu'elles signalent sont exercées **dans plus de la moitié du bâtiment qui les supporte**, ces enseignes doivent être réalisées au moyen de lettres ou de signes découpés dissimulant leur fixation et sans panneaux de fond autres que ceux nécessaires à la dissimulation des supports de base. Ces panneaux ne peuvent pas dépasser 0,50 mètre de haut [...] ».

Ainsi, il résulte des articles L. 581-3 et R. 581-62 du code de l'environnement que reçoit la qualification d'enseigne, y compris en toiture, l'inscription, forme ou image installée sur un immeuble où s'exerce l'activité signalée.

Au regard de ces éléments, le Conseil d'État relève :

- d'une part, que la part du bâtiment où s'exerce l'activité est prise en compte uniquement pour déterminer les prescriptions applicables à l'enseigne, au titre des dispositions de l'article R. 581-62 du code de l'environnement précité ;
- mais d'autre part, que la circonstance que cette activité ne s'exerce pas exclusivement dans cet immeuble – entendu selon nous comme le « bâtiment » –, mais dans l'ensemble de la parcelle sur laquelle il est situé, est sans incidence sur la qualification même d'enseigne.

Partant, le Conseil d'État considère que la cour administrative d'appel a commis une erreur de droit en estimant que devait être regardé comme une publicité le

dispositif implanté sur le bungalow à l'entrée du parc de loisirs de plein air au motif que ce bungalow, affecté à l'organisation des activités de loisir, n'a pas vocation à les accueillir matériellement et que le dispositif était destiné à informer le public ou à attirer son attention sur cet exercice.

En conséquence, l'arrêt rendu le 27 octobre 2017 par la cour administrative d'appel de Marseille est annulé, et l'affaire est renvoyée devant la même cour.

Le Conseil d'État assouplit ainsi la notion d'enseigne telle que définie par sa jurisprudence Société Pharmacie Matignon ((Req. [n° 353423](#), mentionné aux Tables du Rec. CE, ayant fait l'objet d'un [article](#) au sein de notre blog.)) du 4 mars 2013, selon laquelle « *l'immeuble mentionné au 2° sur lequel est apposée une enseigne désigne la **façade** ou **devanture** où s'exerce l'activité, et non l'ensemble de bâtiments, délimité par une ou plusieurs voies publiques, dans lequel est installé l'établissement* ».

Il semble au contraire renouer avec la jurisprudence administrative antérieure, peu nombreuse sur la question de la qualification des dispositifs, qui considérait traditionnellement que, dès lors que le dispositif était apposé sur le bâtiment ou le terrain d'assiette du bâtiment où est exercée l'activité, ce dernier devait être qualifié d'enseigne et non de préenseigne ((Voir en ce sens : TA Toulouse 20 décembre 2001 *société Blafind c. commune de Blagnac*, req. n° 98423 et TA Versailles 12 avril 199 *société Sayag Electronic c. commune de Maison Laffitte*, req. n° 904099 et 904100.)).

Le rapporteur public souligne dans ses conclusions que l'arrêt Pharmacie Matignon était en réalité une décision d'espèce (celui du « *local d'activité inclu dans un ensemble de bâtiments* », dans un « *pâté de maison* ») dont les termes généraux ont conduit à des dérives d'interprétation de la

notion d' « *immeuble* ». Il affirme que l'immeuble visé à l'article L. 581-3 « *peut être une parcelle* » et que la jurisprudence Pharmacie Matignon avait uniquement pour objet « *de discerner les enseignes et les préenseignes dans les ensembles immobiliers qui sont le lieu de plusieurs activités* ».

Protocole transactionnel : un document administratif communicable sous conditions

[CE 18 mars 2019 *Ministre de l'économie et des finances c/ M. A*, req. n° 403465, publié au recueil Lebon](#)

Dans le cadre du litige opposant l'État aux sociétés concessionnaires d'autoroutes s'agissant des tarifs des péages, un accord a été trouvé entre les parties conduisant à la conclusion d'un protocole transactionnel le 9 avril 2015.

Un requérant en a demandé la communication au ministre de l'économie en sollicitant également les avenants et leurs annexes conclus à la suite de cet accord.

Face au refus persistant du ministre de faire droit à cette demande ((Et ce alors même que la CADA avait rendu un avis favorable à la communication de ces documents le 9 juillet 2015. Précisons qu'habituellement la CADA considère que les protocoles transactionnels ne sont pas communicables mais qu'en l'espèce, la CADA avait fait exception à sa jurisprudence *a priori* parce qu'elle « *ignorait quand elle s'est prononcée que l'accord était une transaction* » (c'est ce qu'il ressort des conclusions Aurélie Bretonneau sur la

décision commentée).)), le requérant avait saisi le tribunal administratif de Paris lequel a, par un jugement du 13 juillet 2016, enjoint au ministre de communiquer ledit accord ainsi que les avenants et leurs annexes.

La présente décision fait suite à une première décision par laquelle le Conseil d'État avait confirmé l'annulation du refus de communication prononcée par le TA s'agissant des avenants et de leurs annexes. En revanche, la Haute Juridiction avait censuré l'injonction de les communiquer au motif qu'à la date du jugement, les documents avaient fait l'objet d'une diffusion publique. S'agissant du protocole transactionnel, le Conseil d'État avait ordonné avant dire droit au ministre de lui communiquer le document ([CE 3 octobre 2018 Ministre de l'économie et des finances c/ M. A, req. n° 403465](#))).

Après avoir pris connaissance dudit protocole, le Conseil d'État s'est prononcé cette fois sur la dernière question restant en suspens, à savoir le caractère communicable ou non de l'accord du 9 avril 2015. Cette décision est particulièrement intéressante dans la mesure où il s'agit de la première décision rendue par le Conseil d'État sur le caractère communicable des protocoles transactionnels ((Cf. conclusions Aurélie Bretonneau sur la décision commentée.)).

1 La Haute Juridiction rappelle d'abord le cadre juridique applicable à la communication des documents administratifs :

« Il résulte des articles 1^{er} et 2 de la loi du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, désormais codifiés aux articles L. 300-1 à L. 311-2 du code des relations entre le public et l'administration, que l'Etat, les collectivités territoriales ainsi que les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées d'une mission de

service public sont tenues de communiquer aux personnes qui en font la demande les documents administratifs qu'elles détiennent, définis comme les documents produits ou reçus dans le cadre de leur mission de service public, sous réserve des dispositions de l'article 6 de cette loi, désormais codifiées aux articles L. 311-5 à L. 311-8 du même code. Aux termes du f) du 2° du I de cet article 6, devenu le f) du 2° de l'article L. 311-5 de ce code, ne sont pas communicables les documents dont la consultation ou la communication porterait atteinte « au déroulement des procédures engagées devant les juridictions ou d'opérations préliminaires à de telles procédures, sauf autorisation donnée par l'autorité compétente ».

Il en résulte que les documents administratifs doivent être communiqués dans les conditions posées ci-dessus sauf à porter atteinte au déroulement des procédures engagées devant les juridictions.

Le Conseil d'État juge ensuite que :

« Un protocole transactionnel conclu par l'administration afin de prévenir ou d'éteindre un litige relevant de la compétence de la juridiction administrative constitue un contrat administratif et présente le caractère d'un document administratif communicable dans les conditions définies par les dispositions citées précédemment. Lorsqu'un tel contrat vise à éteindre un litige porté devant la juridiction administrative, sa communication est toutefois de nature à porter atteinte au déroulement de la procédure juridictionnelle engagée. Elle ne peut, dès lors, 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 ».

Dans ces conditions, si en principe un protocole transactionnel est par nature susceptible de porter atteinte à une procédure juridictionnelle en cours, l'absence de

communication qu'elle entraîne n'est pas définitive ((Le rapporteur public dans cette affaire précise d'ailleurs sur ce point : « *Toutefois, alors que la qualification de document juridictionnel touche à la nature du document et revêt donc un caractère pérenne, l'incommunicabilité prévue par le f n'est que temporaire, puisqu'elle ne vise que le déroulement de procédures en cours* » (conclusions Aurélie Bretonneau sur la décision commentée.)) : en effet, dès que l'instance prend fin, l'atteinte au bon déroulement de l'instance ne peut plus être invoquée et la communication peut alors intervenir.

2 En l'espèce, le Conseil d'État précise que le protocole prévoyait notamment qu'« *eu égard au caractère de règlement d'ensemble du présent protocole et en contrepartie de la complète exécution des engagements pris par l'Etat dans le cadre de ce règlement, les sociétés concessionnaires d'autoroutes s'engagent, pour leur part, à se désister, dans les conditions précisées ci-après, de leurs différentes requêtes présentées devant les juridictions administratives en février 2015 et jusqu'à ce jour* ».

Par suite, s'agissant de l'éventuelle atteinte au bon déroulement des procédures juridictionnelles en cours en l'espèce, le Conseil d'État considère que le refus de communication avait été opposé au requérant après qu'il ait été donné acte aux sociétés contractantes du désistement actions qu'elles avaient engagées de sorte que c'est à bon droit que le tribunal administratif avait admis leur communication.

Le Conseil d'État rejette donc les conclusions du ministre confirmant ainsi l'annulation du refus de ce dernier de communiquer au requérant le protocole transactionnel et l'injonction qui lui est faite d'y procéder.

La limitation de l'exception d'illégalité des actes non réglementaires par le principe de sécurité juridique

[CE 27 février 2019, req. n° 418950 : Rec. CE](#)

Le Conseil d'État juge que le principe de sécurité juridique, dont résulte l'impossibilité de contester indéfiniment une décision individuelle dont son destinataire a eu connaissance, est opposable à la contestation d'une telle décision par voie d'exception.

1 L'exception d'illégalité des actes non réglementaires

Le mécanisme de l'exception d'illégalité permet de contester la légalité d'une décision à l'occasion d'un recours contentieux formé contre une autre décision. Le requérant contestant une décision B cherche ainsi à en obtenir l'annulation en se prévalant de l'illégalité d'une décision A, au motif que si la décision A est illégale, la décision B l'est nécessairement.

Pour qu'il puisse en aller ainsi, il est cependant nécessaire que la décision B contestée ait pour base légale la décision A ou qu'elle ait été prise pour son application ((CE Sect. 19 février 1967 *Société des Établissements Petitjean* : Rec. CE p. 63.)).

Au-delà du lien devant donc exister entre les deux actes, une condition peut également tenir au caractère non définitif de la décision dont on excipe l'illégalité. En effet, alors que l'exception d'illégalité d'un acte réglementaire est perpétuelle, celle d'un acte non réglementaire n'est recevable que si cet acte n'est pas devenu définitif, à moins que les deux actes A et B ne forment une « opération complexe », c'est-à-dire, concrètement, que l'acte A n'a été pris que pour permettre l'édition de l'acte B ((CE Sect. 30 décembre 2013 *Okosun*, req. n° [367615](#), point 6 : Rec. CE p. 342, concl. Domino ; RFDA 2014, p. 76, concl. : « *L'illégalité d'un acte administratif, qu'il soit ou non réglementaire, ne peut être utilement invoquée par voie d'exception à l'appui de conclusions dirigées contre une décision administrative ultérieure que si cette dernière décision a été prise pour l'application du premier acte ou s'il en constitue la base légale. S'agissant d'un acte réglementaire, une telle exception peut être formée à toute époque, même après l'expiration du délai du recours contentieux contre cet acte. S'agissant d'un acte non réglementaire, l'exception n'est, en revanche, recevable que si l'acte n'est pas devenu définitif à la date à laquelle elle est invoquée, sauf dans le cas où l'acte et la décision ultérieure constituant les éléments d'une même opération complexe, l'illégalité dont l'acte serait entaché peut être invoquée en dépit du caractère définitif de cet acte* »)).

2 Le principe de sécurité juridique

Les articles [R. 421-1](#) et [R. 421-5](#) du code de justice administrative prévoient, respectivement, d'une part, qu'un recours en annulation d'une décision administrative doit être formé dans les deux mois de la notification ou de la publication de cette décision et, d'autre part, que lorsqu'il s'agit d'une décision devant être notifiée à son destinataire (c'est-à-dire une décision individuelle), ce délai de deux mois n'est opposable que si la notification comportait une

mention des voies et délais de recours.

Toutefois, en 2016, par le fameux arrêt *Czabaj*, le Conseil d'Etat a jugé que, même lorsque les délais de recours n'ont pas couru en raison de l'absence de mention des voies et délais de recours, alors qu'il était établi que le destinataire avait eu connaissance de la décision, le principe de sécurité juridique interdisait à celui-ci de contester cette décision au-delà d'un délai raisonnable, fixé en principe à une année ((CE Ass. 13 juillet 2016 *Czabaj*, req. n° [387763](#), point 5 : Rec. CE p. 340.)).

3 La combinaison des deux

Dans son arrêt du 27 février 2019, le Conseil d'État juge que le moyen tiré de l'illégalité d'une décision individuelle, notifiée sans mention des voies et délais de recours, est irrecevable s'il est soulevé après l'expiration d'un délai raisonnable à compter de la date à laquelle il est établi que l'intéressé en a eu connaissance.

En l'espèce, il juge en effet que le requérant ne peut se prévaloir, dans un recours enregistré en 2016 contre un titre de pension, de l'illégalité d'une décision lui refusant une promotion et dont il a eu connaissance au plus tard en janvier 2014 :

« 6. Le principe de sécurité juridique, qui implique que ne puissent être remises en cause sans condition de délai des situations consolidées par l'effet du temps, fait obstacle à ce que puisse être contestée indéfiniment une décision administrative individuelle qui a été notifiée à son destinataire, ou dont il est établi, à défaut d'une telle notification, que celui-ci a eu connaissance. En une telle hypothèse, si le non-respect de l'obligation d'informer l'intéressé sur les voies et les délais de recours, ou l'absence de preuve qu'une telle information a bien été fournie, ne permet pas que lui soient opposés les délais de

recours fixés par le code de justice administrative, le destinataire de la décision ne peut exercer de recours juridictionnel au-delà d'un délai raisonnable. En règle générale et sauf circonstances particulières dont se prévaudrait le requérant, ce délai ne saurait, sous réserve de l'exercice de recours administratifs pour lesquels les textes prévoient des délais particuliers, excéder 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.

7. Il résulte de l'instruction que M. A...a demandé à son employeur, le 11 juillet 2012, sa promotion dans le corps des contrôleurs divisionnaires de France Télécom. Cette demande a été rejetée par une lettre du 17 octobre 2012 de la directrice des ressources humaines de la direction Orange Réunion Mayotte. Ce refus a été confirmé en dernier lieu par un courriel du 24 décembre 2013, dont la copie lui a été adressée le 6 janvier 2014. Si le délai de deux mois fixé par les dispositions précitées de l'article R. 421-1 du code de justice administrative n'était pas opposable à M. A...en ce qui concerne cette décision, en l'absence d'indications sur les voies et les délais de recours, il résulte de l'instruction que l'intéressé, qui ne fait état d'aucune circonstance particulière qui aurait été de nature à conserver à son égard le délai de recours contentieux, n'a introduit un recours devant le tribunal administratif de La Réunion contre cette décision que le 11 avril 2015, soit plus d'un an après en avoir eu connaissance. Ce recours était dès lors tardif. Le moyen tiré de l'illégalité de cette décision, qui n'a été soulevé par le requérant devant le tribunal administratif de La Réunion que dans sa requête enregistrée le 21 avril 2016 à l'encontre du titre de pension en litige, est par suite et en tout état de cause irrecevable».

Il semble que, sans le principe de sécurité juridique, l'exception d'illégalité aurait été recevable parce que le refus de promotion n'était pas devenu définitif faute de mention des voies et délais de recours, et non parce que ce refus et le titre de pension formaient une opération complexe. Néanmoins, dans le cas d'une exception tirée de l'illégalité d'un acte devenu définitif mais formant une opération complexe avec celui attaquée, la même limitation devrait sans doute être encourue.

Cette limitation de l'exception d'illégalité des actes non réglementaires participe d'un même mouvement de restriction des possibilités de contestation que la solution ayant consisté, en 2018, à rendre inopérante l'exception d'illégalité des actes réglementaires lorsque celle-ci repose sur un vice de forme ou de procédure de ces actes ((CE Ass. 18 mai 2018 *Fédération des finances et affaires économiques de la CFDT (CFDT Finances)*, req. n° [414583](#), point 4 : Rec. CE ; RFDA p. 649, concl. Bretonneau.)).

Compatibilité d'une DUP prévoyant la réalisation de logements en zone 2AU en raison du caractère programmatique de l'opération

[CE 5 décembre 2018 *SPL Territoire*, req. n° 412632 : mentionné dans les tables du recueil Lebon](#)

Par une décision du 5 décembre 2018, mentionnée aux tables du

recueil Lebon, le Conseil d'État apporte des précisions sur l'exigence dite de « compatibilité » entre une déclaration d'utilité publique et un plan local d'urbanisme.

1. Contexte du pourvoi

Le conseil municipal de Besançon a, par une délibération du 22 mars 2010, autorisé le maire à saisir le préfet du Doubs en vue de l'ouverture d'une enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique d'un projet d'aménagement consistant en la création d'un éco-quartier dans le secteur des Vaîtes.

Par un arrêté du 27 octobre 2011, le préfet du Doubs a déclaré d'utilité publique ledit projet au profit de la commune de Besançon. La concession d'aménagement du quartier a ensuite été attribuée à la Société Publique Locale (SPL) Territoire 25 par délibération du conseil municipal du 2 décembre 2013.

Par arrêté du 7 mars 2014, le préfet du Doubs a modifié la déclaration d'utilité publique dudit projet pour désigner la SPL Territoire 25 en tant que concessionnaire de l'opération. Puis, les parcelles concernées par l'opération ont été déclarées cessibles par le préfet du Doubs au bénéfice de la SPL Territoire 25 par un arrêté du 20 mars 2014.

Monsieur D. et d'autres requérants ont demandé au tribunal administratif de Besançon l'annulation des arrêtés du 7 mars 2014 et du 20 mars 2014.

Le recours contre ces décisions a été rejeté en première instance (TA Besançon 22 mars 2016, req. n° 1400806-1400808-1401438). La cour administrative d'appel de Marseille a annulé ce jugement et les décisions attaquées en appel (CAA Nancy 8 juin 2017, req. n° 16NC00913).

La SPL Territoire 25 s'est pourvue en cassation contre cet arrêt.

2. La décision du Conseil d'État

Il est de jurisprudence bien établie que l'opération qui fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique ne peut être regardée comme compatible avec un plan local d'urbanisme, pour l'application de l'article L. 123-16 du code de l'urbanisme, qu'à la double condition, d'une part, qu'elle ne soit pas de nature à compromettre le parti d'aménagement retenu par la commune au travers de ce plan, et d'autre part, qu'elle ne méconnaisse pas les dispositions du règlement de la zone du plan dans laquelle sa réalisation est prévue.

C'est notamment ce qu'a eu l'occasion de juger le Conseil d'Etat dans une affaire dans laquelle il avait estimé que n'était « pas compatible » avec le règlement du plan local d'urbanisme une déclaration d'utilité publique ayant pour objet de créer une route dans une zone classée en secteur « à protéger en raison de la valeur économique des sols et réservée à l'exploitation agricole » (voir [CE 27 juillet 2015, Département du Gard, req. n°370454](#)).

En l'espèce, le projet porté par la SPL Territoire 25 consistait à construire un éco-quartier comportant à terme 150 logements. Le lieu précis d'implantation de ces futurs logements n'était pas encore fixé au stade de la déclaration d'utilité publique. Néanmoins, il n'était pas contesté que le projet avait vocation à s'implanter en zone 2AU du plan local d'urbanisme, correspondant à une zone « à urbaniser » stricte, dans laquelle l'urbanisation à dominante d'habitat ou d'activités était subordonnée à la modification ou à la révision du plan local d'urbanisme.

Pour juger de l'illégalité des décisions prises par le préfet du Doubs, la cour a considéré que « *Si l'opération s'inscrit dans le cadre du parti d'aménagement retenu par la commune de Besançon dans son plan local d'urbanisme adopté en 2008, les constructions visées par la déclaration d'utilité publique ne peuvent toutefois être réalisées conformément aux dispositions*

du règlement de la zone 2 AU H dans laquelle elles s'inscrivent dès lors qu'aucune modification du plan local d'urbanisme n'est intervenue pour ouvrir la zone 2 AU à l'urbanisation et définir les dispositions réglementaires applicable à cette zone dans le cadre de l'aménagement d'ensemble à y réaliser. Il s'ensuit que l'opération litigieuse, à la date à laquelle elle a été déclarée d'utilité publique, n'était pas compatible avec les prescriptions du plan local d'urbanisme de Besançon » ([CAA Nancy 8 juin 2017, req. n°16NC00913](#)).

Toutefois, le Conseil d'État estime que ce raisonnement est constitutif d'une erreur de droit dans la mesure où le projet consiste uniquement à programmer la réalisation de logements sous réserve de la mise en œuvre d'une procédure de modification ou de révision du PLU : *« le projet litigieux consiste à programmer la réalisation à terme d'un éco-quartier comprenant des logements sur des terrains classés en zone 2 AU du plan local d'urbanisme, laquelle permet l'urbanisation sous réserve d'une procédure de modification ou de révision du document d'urbanisme »* (considérant 8).

Ainsi, le Conseil d'État considère qu'en déduisant l'incompatibilité de l'opération objet de la déclaration d'utilité publique avec le plan local d'urbanisme de la seule circonstance qu'elle prévoit à terme la réalisation de logements sans tenir compte du *« caractère programmatique tant de l'opération à ce stade que du classement en zone 2 AU »* la cour a commis une erreur de droit.

L'affaire a été renvoyée à la CAA de Nancy.

Modification de dispositions réglementaires du code de justice administrative

[Décret n° 2019-82 du 7 février 2019 modifiant le code de justice administrative \(partie réglementaire\)](#)

Le décret du 7 février 2019 consacre des nouveautés en matière contentieuse (I.) et apporte certaines modifications dans l'organisation des juridictions (II.).

1. Les mesures relatives au contentieux administratif

Le décret autorise désormais le juge d'appel à statuer en juge unique sur une demande de sursis à exécution d'une décision juridictionnelle (article 12).

Il permet également au Conseil d'État et aux cours administratives d'appel de rejeter directement des requêtes relevant de la compétence d'une autre juridiction en se fondant sur le caractère manifestement irrecevable de la demande de première instance (article 17).

Le texte précise, également, qu'un mandataire non avocat doit, pour introduire une requête, être inscrit dans le téléservice « Télérecours citoyens » (article 22).

Le décret consacre, par ailleurs, la jurisprudence du Conseil d'Etat ([CE 21 mars 2011, Commune de Béziers II, req. n°304806](#) ; [CE 11 avril 2012, Société Prathotels, req. n°355356](#)), en indiquant que « *les mesures prises pour l'exécution d'un contrat ne constituent pas des décisions* » au sens de l'article R. 421-1 du code de justice administrative (article 24).

L'expérimentation relative à la clôture d'instruction devant le Conseil d'État (article 38) et celle permettant aux

présidents des chambres chargées de l'instruction dans les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel de prendre des mesures d'instruction, lorsqu'ils ne président pas la formation de jugement finale (article 41) est, encore, pérennisée.

Le texte donne, en outre, la possibilité, aux magistrats désignés pour statuer sur les obligations de quitter le territoire français, de transmettre le dossier à la juridiction territorialement compétente en cas d'erreur de saisine (article 46).

Le décret supprime enfin la procédure d'opposition devant les cours administratives d'appel (article 48), qui n'était que faiblement utilisée ((Jean-Marc Pastor, *L'opposition devant les cours administratives d'appel est supprimée*, AJDA 2019. 315)). Cette procédure, permettant à toute personne mise en cause n'ayant pas produit de mémoire en défense de s'opposer à une décision rendue par défaut, n'existe désormais plus que devant le Conseil d'État.

2. Les autres mesures

Le décret permet, tout d'abord, aux conseillers d'État en service extraordinaire exerçant des fonctions juridictionnelles de siéger comme assesseur (article 4).

Le texte supprime, ensuite, le 3^{ème} alinéa de l'article R. 227-10 du code de justice administrative, ce qui permet désormais le recrutement d'assistants de justice à temps plein, contre 120 heures par mois maximum auparavant (article 14).

Il précise, encore, les obligations incombant à l'expert, lorsqu'il est chargé d'une mission de médiation (article 39).

Le décret procède, enfin, à la suppression de dispositions devenues obsolètes, à la correction de références erronées et à des clarifications rédactionnelles.

Inopposabilité à l'administration fiscale d'une interprétation relative à une taxe dans un litige portant sur une autre taxe

[CE 3 décembre 2018 SIAAP, req. n° 406683 : mentionné aux tables du recueil Lebon](#)

Dans cette affaire, le syndicat interdépartemental d'assainissement de l'agglomération parisienne (SIAAP) demandait au tribunal administratif de Versailles de prononcer la décharge des cotisations de taxe d'aménagement d'un montant total de 881 410 euros auxquelles il a été assujéti au titre des permis de construire délivrés par le maire de Saint-Germain-en-Laye les 7 janvier et 5 février 2013 en vue de la restructuration d'une station d'épuration et la construction d'un campus regroupant l'ensemble des fonctions transversales de cette station.

Le tribunal ayant rejeté sa demande, le SIAAP s'est pourvu en cassation. Mais, dans sa décision du 4 décembre dernier (req. n° [406683](#) : à mentionner aux tables du Rec. CE), le Conseil d'État a rejeté ce pourvoi.

Le SIAAP soutenait que le tribunal administratif de Versailles avait commis une erreur de droit en estimant qu'il ne pouvait valablement se prévaloir d'une instruction fiscale datant de 2012 relative à l'assiette de la taxe foncière sur les propriétés bâties pour soutenir que les constructions n'étaient pas assujétiées à la taxe d'aménagement.

Ce raisonnement, développé devant les premiers juges, était fondé sur les dispositions de l'article [L. 80 A](#) du livre des procédures fiscales qui institue « *un mécanisme de garantie au profit du redevable qui, s'il l'invoque, est fondé à se prévaloir, à condition d'en respecter les termes, de l'interprétation de la loi formellement admise par l'administration, même lorsque cette interprétation ajoute à la loi ou la contredit* » (CE Sect. 8 mars 2013, req. n° [353782](#) : publié au Rec. CE).

En d'autres termes, le contribuable peut s'opposer à l'assujettissement à une taxe en se fondant sur l'interprétation qui a été donnée d'un texte par l'administration fiscale y compris lorsque cette interprétation s'écarte de la lettre de ce texte.

Mais le Conseil d'État juge que le tribunal n'a pas commis d'erreur de droit en estimant **qu'un contribuable ne peut se prévaloir de la doctrine de l'administration fiscale sur une taxe pour demander la décharge de cotisations mis à sa charge en vertu d'une autre taxe.**

En l'espèce, il estime que « *l'interprétation des termes du seul article 1382 du code général des impôts relatif à la taxe foncière sur les propriétés bâties n'était pas opposable à l'administration dans un litige en matière de taxe d'aménagement* ».

Plus encore, le Conseil d'État précise que l'interprétation des termes de l'article 1382 du code général des impôts relatif à la taxe foncière sur les propriétés bâties n'est pas opposable à l'administration dans un litige en matière de taxe d'aménagement « *alors même que les articles L. 331-7 et L. 331-8 du code de l'urbanisme renvoient indirectement à cet article, ce renvoi ne pouvant viser que la loi elle-même et non les instructions fiscales qui la commentent* ».

En effet, les articles [L. 331-7](#) et [L. 331-8](#) du code de

l'urbanisme dressent la liste des biens exonérés des parts communale ou intercommunale, départementale et régionale de la taxe d'aménagement. Et, l'article [R. 331-4 2°](#) du code, pris pour l'application de l'article L. 331-7, précise que sont notamment exonérées de taxe d'aménagement les constructions édifiées par l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements et exemptées de la taxe foncière sur les propriétés bâties en application de l'article [1382 1°](#) du code général des impôts.

Or, malgré ce rapprochement entre les régimes de la taxe d'aménagement et de la taxe foncière sur les propriétés bâties, le Conseil d'État estime que le renvoi opéré indirectement par les articles L. 331-7 et L. 331-8 aux dispositions du 1° de l'article 1382 du code général des impôts ne saurait d'étendre à l'interprétation faite par l'administration fiscale de ces dernières dispositions.

Autrement dit, selon cette décision, **un contribuable ne peut se prévaloir d'une interprétation donnée par l'administration fiscale sur une taxe pour tenter de démontrer qu'il ne pouvait être assujéti à une autre taxe et ce alors même que l'assiette de cette dernière est définie par référence aux règles applicables à la première.**

Condamnation inédite de la France pour n'avoir pas saisi la CJUE d'une question

préjudicielle

[CJUE 4 octobre 2018 Commission européenne c/ République française, aff. C-416/17](#)

La Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) a jugé que la France avait manqué à ses obligations lui incombant sur le fondement du droit de l'Union Européenne, le Conseil d'État ayant omis de la saisir à titre préjudiciel, dans le cadre d'un contentieux fiscal.

La CJUE pose le principe selon lequel *« un manquement d'un État membre peut être, en principe, constaté au titre de l'article 258 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) quel que soit l'organe de cet État dont l'action ou l'inaction est à l'origine du manquement, même s'il s'agit d'une institution constitutionnellement indépendante »*.

Autrement dit, la Cour admet qu'une institution constitutionnellement indépendante, comme le Conseil d'État, peut être à l'origine d'un manquement imputable à l'État dans l'hypothèse où ce dernier refuse de la saisir d'une question préjudicielle.

Pour la première fois, la Cour constate qu'une juridiction dont les décisions ne sont pas susceptibles de faire l'objet d'un recours juridictionnel de droit interne aurait dû l'interroger afin d'écartier le risque d'une interprétation erronée du droit de l'Union.

Le mécanisme de la question préjudicielle (ou du renvoi préjudiciel) permet, à une juridiction nationale, saisie au fond du litige, d'interroger la CJUE sur l'interprétation ou la validité du droit de l'Union européenne. Ce mécanisme facultatif permet ainsi de garantir la sécurité juridique par une application uniforme du droit de l'Union européenne sur l'ensemble du territoire. Cependant, lorsqu'une juridiction

nationale est amenée à statuer en dernier recours, elle est obligatoirement tenue de poser une question préjudicielle à la CJUE.

Cette obligation de saisine ne s'impose toutefois pas à la juridiction nationale lorsque cette dernière constate que la question soulevée n'est pas pertinente ou que la disposition du droit de l'Union en cause a déjà fait l'objet d'une interprétation de la part de la cour ou que l'application correcte du droit de l'Union s'impose avec une telle évidence qu'elle ne laisse place à aucun doute raisonnable « *sur la manière de résoudre la question posée* » (CJCE, 6 octobre 1982, *Cilfit*, 283/81).

Le Conseil d'État a estimé que, dans le cas d'espèce, il pouvait s'écarter d'une jurisprudence européenne rendue relativement au régime fiscal britannique (CJUE 13 nov. 2012, *Test Claimants in the FII Group Litigation*, aff. C-35/11). Il a ainsi choisi délibérément de ne pas appliquer cette jurisprudence en estimant que le système britannique était différent.

La Cour considère que des doutes sérieux existaient sur la certitude du raisonnement du Conseil d'État qui ne pouvait alors pas considérer qu'il s'imposerait avec évidence à la Cour. A cet égard, l'avocat général souligne dans ses conclusions que « *La divergence des solutions proposées par les sociétés requérantes et le rapporteur public démontrait d'ailleurs l'absence de certitude sur la solution à retenir* ».

La CJUE estime donc que ces éléments auraient dû conduire le Conseil d'État à opérer un renvoi préjudiciel en raison d'un doute raisonnable sur l'interprétation des dispositions litigieuses ayant une conséquence réelle sur l'application du droit.

Au-delà de la condamnation inédite de la France pour n'avoir pas saisi la CJUE d'une question préjudicielle en raison d'une

interprétation partagée, cet arrêt interroge sur l'engagement de la responsabilité de la France pour violation du droit de l'Union.

L'illégalité de l'acte de création de la ZAC pour la réalisation de laquelle la DUP a été prise peut être un inconvénient que comporte l'opération au titre du bilan coûts/avantages

[CE 18 octobre 2018 *Sté d'économie mixte pour le développement orléanais*, req. n° 410111 : mentionné dans les tables du Rec. CE.](#)

Par une délibération du 18 juin 2010, le conseil municipal d'Orléans a décidé de créer la zone d'aménagement concerté (ZAC) « Carmes-Madeleine » portant sur un secteur englobant, notamment, l'îlot de l'hôpital Porte Madeleine et la partie sud de la rue des Carmes, et a approuvé le dossier de création de cette ZAC.

La réalisation de cet aménagement a été confiée à la société d'économie mixte pour le développement orléanais (SEMD0) par une convention du 3 novembre 2010. Après la tenue de l'enquête publique, le préfet du Loiret a, par arrêté du 13 avril 2012, déclaré d'utilité publique les travaux nécessaires à

l'aménagement de la ZAC Carmes-Madeleine et a mis en compatibilité le document d'urbanisme de la commune.

Plusieurs requérants ont déféré cet arrêté à la censure du tribunal administratif d'Orléans qui a rejeté leur demande. La cour administrative d'appel de Nantes a partiellement annulé ce jugement, en jugeant que les travaux portant sur une partie du projet portaient « *à l'intérêt général une atteinte excessive qui a pour effet d'entacher d'illégalité, dans cette mesure, la déclaration d'utilité publique litigieuse* » ((CAA Nantes 8 mars 2017 Association Société pour la Protection des Paysages et de l'Esthétique de la France et autres, req. n° 13NT01532.)).

Plus précisément, le juge d'appel a retenu que les immeubles situés entre les numéros 45 à 77 bis de la rue des Carmes formaient « *un ensemble bâti cohérent d'une centaine de mètres revêtent un intérêt historique et patrimonial certain représentatif, notamment, de l'époque médiévale et de la Renaissance de la ville d'Orléans* » auxquels les travaux d'élargissement de ladite rue porteraient une atteinte excessive.

Saisie en cassation, le Conseil d'Etat valide l'interprétation de la cour administrative d'appel tout en apportant une précision d'importance concernant les rapports entre une DUP et une ZAC.

Au soutien du pourvoi incident critiquant le rejet partiel par l'arrêt d'appel des conclusions en annulation dirigées contre l'arrêté préfectoral, les requérants soutenaient que la délibération créant la ZAC était entachée d'illégalité et, en outre, que l'étude d'impact jointe au dossier de création de cette zone était insuffisante.

Pour confirmer l'inopérance de ces deux moyens, le Conseil d'Etat s'est d'abord appuyé sur une solution anciennement acquise.

On sait, en effet, que le juge administratif considère que l'arrêté déclarant d'utilité publique des travaux nécessaires à l'aménagement d'une zone d'aménagement concerté relève d'une procédure distincte et indépendante de l'arrêté créant la zone et que, dès lors, un moyen tiré des prétendues irrégularités entachant ce dernier arrêté est inopérant au soutien d'un recours pour excès de pouvoir contre l'arrêté de DUP ((CE 28 octobre 1987 *Association pour la défense des sites et paysages*, req. n° 58096 : Rec. CE p. 327.)).

La même solution a été appliquée à l'endroit d'une délibération approuvant une convention d'aménagement d'une ZAC, l'illégalité d'une telle délibération ne pouvant davantage être invoquée à l'appui d'un recours dirigé contre une DUP ((« (...) *les actes, déclaration d'utilité publique et arrêtés de cessibilité, tendant à l'acquisition par voie d'expropriation des terrains nécessaires à la réalisation d'une ZAC ne sont pas des actes pris pour l'application de la délibération approuvant la convention par laquelle la commune a confié à une société l'aménagement de cette zone, laquelle ne constitue pas davantage leur base légale, alors même que la déclaration d'utilité publique a été prise pour permettre la réalisation de cette opération d'aménagement et qu'elle précisait que l'expropriation était réalisée au profit de la société chargée de l'aménagement de la zone* » (CE 28 novembre 2014 *GIAT Industries*, req. n° 361105 : Rec. CE tables p. 706).)).

Et elle a été réaffirmée de manière solennelle par la haute juridiction dans sa décision *Sodemel* :

« *Considérant que l'illégalité d'un acte administratif, qu'il soit ou non réglementaire, ne peut être utilement invoquée à l'appui de conclusions dirigées contre une décision administrative que si cette dernière a été prise pour son application ou s'il en constitue la base légale ; que les actes, déclaration d'utilité publique et arrêtés de cessibilité, tendant à l'acquisition par voie d'expropriation*

des terrains nécessaires à la réalisation d'une zone d'aménagement concerté ne sont pas des actes pris pour l'application de la délibération approuvant la convention par laquelle la commune a confié à une société l'aménagement de cette zone, laquelle ne constitue pas davantage leur base légale » ((CE 11 juillet 2011 Société d'équipement du département de Maine-et-Loire (Sodemel), req. n° 320735 : Rec. CE p. 346.)).

Pour autant, les délibérations qui ont trait à la réalisation d'une ZAC ne sont pas dépourvues de toute incidence sur la DUP. Ainsi, dans une décision de 1998 qui n'a, à ce jour, jamais été confirmée ou démentie, le Conseil d'Etat a jugé que l'annulation d'une délibération créant une ZAC a pour effet de priver de tout fondement légal la DUP subséquente ((CE 18 février 1998 SA GRC Emin, req. n° 126326.)).

La décision commentée paraît apporter une forme de justification a posteriori à cette position en rendant nécessaire d'apprécier l'éventuelle illégalité sur le fond de l'acte de création, au titre du bilan coûts-avantages.

Ainsi, après avoir rappelé que l'illégalité frappant la délibération créant une ZAC ne saurait être utilement invoquée, par la voie de l'exception, à l'encontre de la contestation de la déclaration d'utilité publique des travaux nécessaires à l'aménagement de cette zone, le Conseil d'Etat précise, cependant, que si le litige soumis au juge de la DUP concerne une opération impliquant l'expropriation d'immeubles ou de droits réels immobiliers, il convient alors « *de tenir compte, le cas échéant, au titre des inconvénients que comporte l'opération contestée devant lui, des motifs de fond qui auraient été susceptibles d'entacher d'illégalité l'acte de création de la zone d'aménagement concerté pour la réalisation de laquelle la déclaration d'utilité publique a été prise et qui seraient de nature à remettre en cause cette utilité publique* ».

En l'espèce, dans la mesure où les insuffisances de l'étude d'impact de l'acte de création de la ZAC n'affectent pas l'utilité publique de l'opération, c'est sans commettre d'erreur que le juge d'appel a écarté le moyen.

La compatibilité d'une autorisation IOTA avec un SDAGE s'apprécie de manière globale

[CE 21 novembre 2018 SNC Roybon Cottages, req. n° 408175 : mentionné aux T. du Rec. CE](#)

La décision commentée permet au Conseil d'État de rappeler encore une fois ce qu'implique le rapport de compatibilité. Ici, il s'agit de la portée de l'obligation de compatibilité prévue à l'article L. 212-1 du code de l'environnement entre des autorisations délivrées au titre de la législation de l'eau (IOTA) et un schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) (([Article L. 212-1 du code de l'environnement](#), § I : « Sont soumis à autorisation de l'autorité administrative les installations, ouvrages, travaux et activités susceptibles de présenter des dangers pour la santé et la sécurité publique, de nuire au libre écoulement des eaux, de réduire la ressource en eau, d'accroître notablement le risque d'inondation, de porter gravement atteinte à la qualité ou à la diversité du milieu aquatique, notamment aux peuplements piscicoles [...] »)).

1. Le contexte du pourvoi

Par un arrêté du 3 octobre 2014, le préfet de l'Isère a accordé à la SNC Roybon Cottages une autorisation IOTA au titre de l'article L. 214-3 du code de l'environnement ([Article L. 214-3 du code de l'environnement](#))), en vue de la réalisation d'un centre de loisirs sur le territoire de la commune de Roybon.

L'union régionale fédération Rhône-Alpes de protection de la nature, la fédération de la Drôme pour la pêche et la protection du milieu aquatique, l'union régionale des fédérations départementales des associations agréées de pêche et de protection du milieu aquatique de Rhône-Alpes et l'association « Pour les Chambaran sans Center Parcs » ont formé un recours visant à l'annulation dudit arrêté devant le tribunal administratif de Grenoble, le 4 novembre 2014.

Par un jugement du 16 juillet 2015 ([TA Grenoble 16 juillet 2015, req. n° 1406678, 1406933, 1501820](#))), le tribunal administratif de Grenoble a fait droit à la demande des requérants en annulant cet arrêté. Cette première décision a été validée en appel par la Cour administrative d'appel de Lyon dans un arrêt en date du 16 décembre 2016 ([CAA Lyon 16 décembre 2016, req. n° 15LY03104, 15LY03144](#)) estimant que l'autorisation violait l'article [L. 212-1 du code de l'environnement](#) en raison de son incompatibilité avec un des articles du SDAGE Rhône-Méditerranée ((L'art. 6B-04 relatif à une compensation minimale à hauteur de 100 % de la surface des zones humides détruites par le projet.)). L'article L. 212-1 énonce en effet que « *Les programmes et les décisions administratives dans le domaine de l'eau doivent être compatibles ou rendus compatibles avec les dispositions des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux* ».

1. La décision du Conseil d'État

Saisi du pourvoi de la SNC Roybon Cottages, le Conseil d'État annule l'arrêt de la cour en reprenant sa solution de principe rendue dans le cadre d'un contentieux voisin, celui de la

compatibilité d'un PLU avec un SCOT.

En premier lieu, la haute juridiction affirme « *que les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux doivent se borner à fixer des orientations et des objectifs, ces derniers pouvant être, en partie, exprimés sous forme quantitative* ».

En deuxième lieu, les juges du Palais royal soulignent que les autorisations délivrées au titre de la législation de l'eau sont soumises à une « *simple* » obligation de compatibilité avec ces orientations et objectifs.

Ainsi qu'il a déjà pu le juger s'agissant de l'articulation de normes urbanistiques entre elles ou de documents de planification avec des autorisations d'urbanisme ou d'urbanisme commercial ((Pour la compatibilité d'un plan local d'urbanisme (PLU) avec un schéma de cohérence territoriale (SCoT), voir [CE, 18 décembre 2017 Regroupement des organismes de sauvegarde de l'Oise, req. n° 395216 : publié aux tables du Recueil Lebon](#)

Pour la compatibilité d'une autorisation d'aménagement commercial avec un schéma de cohérence territoriale (SCoT), voir [CE, 11 octobre 2017 Fédération des artisans et commerçants de Caen « Les vitrines de Caen », req. n° 401807 : publié aux tables du Recueil Lebon](#)

Pour la compatibilité d'un projet d'exploitation commerciale avec un schéma de cohérence territoriale (SCoT), voir [CE, 12 décembre 2012 SA Davalex, req. n° 353496 : publié aux tables du Recueil Lebon](#))), le Conseil d'État s'en tient à une lecture très littérale des dispositions législatives qui ne prévoient ici qu'une exigence de compatibilité, et non de conformité.

Enfin et en dernier lieu, le Conseil d'État précise l'office du juge concernant cette exigence de compatibilité. Pour apprécier cette dernière, « *il appartient au juge*

administratif de rechercher, dans le cadre d'une analyse globale le conduisant à se placer à l'échelle de l'ensemble du territoire couvert, si l'autorisation ne contrarie pas les objectifs qu'impose le schéma, compte tenu des orientations adoptées et de leur degré de précision, sans rechercher l'adéquation de l'autorisation au regard chaque disposition ou objectif particulier ».

Ce faisant, le Conseil d'État reprend ici la solution qu'il avait retenue une année auparavant au sujet du contrôle de la compatibilité d'un plan local d'urbanisme (PLU) avec un schéma de cohérence territoriale (SCoT) ((CE, 18 décembre 2017, précité)), décision que nous avons alors commentée ((Voir l'[Article sur notre blog.](#))). Il est également intéressant de noter que le Conseil d'État rapproche ce contrôle de compatibilité du contrôle de cohérence effectué s'agissant du règlement d'un PLU au regard du projet d'aménagement et de développement durables de ce PLU (([CE 30 mai 2018 Mme A, req. n° 408068 : publié aux tables du Recueil Lebon](#))) en privilégiant également une approche globale.

Il peut toutefois être noté une légère variation dans le considérant de principe proposé par le Conseil d'État en l'espèce par rapport à la solution rendue le 18 décembre 2017 en matière de SCOT. La mention « *en prenant en compte l'ensemble des prescriptions du document supérieur* » a en effet disparu dudit considérant ((voir [CE 18 décembre 2017 Regroupement des organismes de sauvegarde de l'Oise, req. n° 395216 : publié aux tables du Recueil Lebon](#) : « 3. Considérant qu'il résulte de ces dispositions qu'à l'exception des cas limitativement prévus par la loi dans lesquels les schémas de cohérence territoriale peuvent contenir des normes prescriptives, ceux-ci doivent se borner à fixer des orientations et des objectifs ; que les plans locaux d'urbanisme sont soumis à une simple obligation de comptabilité avec ces orientations et objectifs ; que si ces derniers peuvent être en partie exprimés sous forme

quantitative, il appartient aux auteurs des plans locaux d'urbanisme, qui déterminent les partis d'aménagement à retenir en prenant en compte la situation existante et les perspectives d'avenir, d'assurer, ainsi qu'il a été dit, non leur conformité aux énonciations des schémas de cohérence territoriale, mais leur compatibilité avec les orientations générales et les objectifs qu'ils définissent ; que, pour apprécier la compatibilité d'un plan local d'urbanisme avec un schéma de cohérence territoriale, il appartient au juge administratif de rechercher, dans le cadre d'une analyse globale le conduisant à se placer à l'échelle de l'ensemble du territoire couvert en prenant en compte l'ensemble des prescriptions du document supérieur, si le plan ne contrarie pas les objectifs qu'impose le schéma, compte tenu des orientations adoptées et de leur degré de précision, sans rechercher l'adéquation du plan à chaque disposition ou objectif particulier ».)). Il faudra vérifier si cette absence entraîne à l'avenir des conséquences sur le contrôle effectif réalisé par le juge, ce que nous ne pensons toutefois pas.

En conséquence, le Conseil d'État considère qu'en ne procédant pas à une analyse globale de la compatibilité de l'autorisation délivrée par le préfet de l'Isère avec le SDAGE Rhône-Méditerranée, et en se limitant à relever la contrariété du projet avec un article dudit SDAGE, la cour a commis une erreur de droit. Il annule donc l'arrêt litigieux et renvoie à la cour le soin de régler l'affaire au fond.