

## Editorial

Et de 10... Ce 10<sup>e</sup> numéro du Bulletin de veille juridique, « Point juridique administratif », est l'occasion de débiter cet éditorial en rendant hommage à tous ceux qui ont, d'une manière ou d'une autre, contribué à la création, l'élaboration et la diffusion de cette publication du Centre de recherche sur les relations entre le risque et le droit (C3RD) de la Faculté de droit de l'Université catholique de Lille (UCL).

De nombreux changements ont eu lieu depuis sa première livraison en avril 2011. A l'époque, en collaboration avec Monsieur Jean-Michel PEROT, alors chef de bureau du service juridique de la Préfecture du Nord et avec qui j'avais imaginé la création d'une telle publication, les étudiants du Master 2 Professions juridiques et administratives avaient assuré cette veille juridique, encadrés au plus près par Madame Isabelle VERACHTEN-LEMAIRE, docteur en droit et chargée de cours à la Faculté de droit de l'UCL. Depuis, les thématiques de recherche ne sont plus les mêmes puisqu'à l'origine elles étaient centrées sur les besoins des services départementaux déconcentrés de l'Etat. Elles répondent désormais directement à ceux des services préfectoraux, et plus particulièrement aux besoins de la Préfecture du Nord exprimés par l'intermédiaire du chef du service juridique de sa Direction de la coordination des politiques interministérielles, Monsieur Valéry TAQUET. Ainsi se justifient aussi bien la sous-rubrique « jurisprudence locale » qui regroupe celle des juges de la région Nord – Pas-de-Calais que l'adaptation régulière du choix des thèmes traités dans chaque Bulletin et, notamment, l'apparition dans ce numéro de brèves consacrées au contentieux électoral et à la propagande.

L'équipe de rédaction a aussi subi chaque année universitaire des changements au gré des effectifs des promotions du Master Droit public de la Faculté de droit, avec néanmoins des constantes : l'investissement des étudiants et leur souci de vouloir mener à bien ce travail difficile qu'est la rédaction de brèves à partir de documents juridiques bruts. Les enseignants chargés de les encadrer, en particulier le Professeur Coussirat-Coustère et Monsieur Bertrand HEDIN, mais aussi les tuteurs – des anciens étudiants –, s'efforcent toujours quant à eux, au fil des semestres et années, de leur prodiguer des conseils et de les guider vers plus d'autonomie en vue de leur assurer une meilleure insertion professionnelle. Enfin, cet éditorial ne saurait s'achever sans renouveler nos sincères remerciements, pour leur soutien au Bulletin PJA et le maintien de cette fructueuse collaboration avec la Préfecture du Nord, à ses responsables, Monsieur Jean-François CORDET, Préfet du Nord, Monsieur Gilles BARSACQ, son secrétaire général, Monsieur Guillaume THIRARD, son secrétaire général adjoint jusqu'à récemment, ainsi qu'à leurs prédécesseurs depuis 2011.

**Bernadette DUARTE**

Professeur à la Faculté de Droit de l'Université catholique de Lille  
Responsable et coordinatrice de l'équipe de rédaction du Bulletin

<b>1</b>	<b>Contentieux électoral et propagande</b>	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>Commande publique</b>	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>Etrangers</b>	<b>6</b>
<b>4</b>	<b>Fonction publique</b>	<b>9</b>
<b>5</b>	<b>Police administrative</b>	<b>12</b>
<b>6</b>	<b>Modernisation de l'action publique</b>	<b>15</b>



## 1 **CONTENTIEUX ELECTORAL ET PROPAGANDE**

### **PROPAGANDE ELECTORALE**



#### *Jurisprudence nationale*

#### **Suspension des tribunes libres d'expression politique des groupes de l'opposition municipale pendant la période pré-électorale :**

Si la suspension des espaces réservés à l'expression des conseillers municipaux d'opposition durant la période de six mois précédant le scrutin méconnaît l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales (applicable aux communes de 3 500 habitants et plus), elle ne saurait être regardée comme ayant été de nature à porter atteinte à l'égalité entre les candidats ni à altérer la sincérité du scrutin à condition que cette suspension concerne également la publication des tribunes des conseillers appartenant à la majorité municipale et celle de l'éditorial du maire, et que le bulletin municipal en cause ait conservé un caractère informatif et n'ait pas été utilisé à des fins de propagande électorale par le maire sortant candidat à sa réélection. (CE, 17 juin 2015, Elections municipales de Bron - Mme H, n° 385204)

#### **Messages sur les réseaux sociaux après la fin de la campagne électorale ne contenant pas d'éléments nouveaux de polémique électorale :**

L'article L. 48-2 du code électoral « interdit à tout candidat de porter à la connaissance du public un élément nouveau de polémique électorale à un moment tel que ses adversaires n'aient pas la possibilité d'y répondre utilement avant la fin de la campagne

électorale », tandis que l'article L. 49 du même code prohibe, à partir de la veille du scrutin à zéro heure, « de diffuser ou de faire diffuser par tout moyen de communication au public par voie électronique tout message ayant le caractère de propagande électorale ». Considérant ces dispositions, le Conseil d'Etat a écarté le moyen invoqué au soutien de l'annulation de l'élection municipale de Montreuil selon lequel le maire sortant aurait publié sur Twitter des messages à caractère de propagande la veille du scrutin. Il a considéré que ces messages, par leur nature et leur contenu, étaient dénués de tout élément nouveau de polémique électorale, et n'avaient pu altérer les résultats du scrutin au regard de l'écart de voix séparant les candidats. (CE, 17 juin 2015, Elections municipales de Montreuil, n° 385859)

### **BULLETIN DE VOTE**

#### *Jurisprudence nationale*

#### **Mention de noms de partis politiques sur les bulletins d'une liste n'ayant pas reçu le soutien des partis concernés :**

Le Conseil d'Etat a jugé susceptibles d'altérer la sincérité du scrutin des affiches et bulletins de vote d'une liste comportant en gros caractères les noms des partis politiques UMP-UDI-MoDem à la suite de la mention « Soutenue par le groupe municipal d'opposition » en petits caractères alors qu'il ressortait du dossier que c'était une autre liste qui était officiellement soutenue par lesdits partis politiques. La Haute juridiction a estimé qu'une telle manœuvre était de nature à induire en erreur les électeurs souhaitant accorder leur suffrage à la liste soutenue officiellement par ces partis et, compte tenu du faible écart de voix

séparant les listes, a confirmé l'annulation du scrutin. (CE, 11 mai 2015, Elections municipales de Clichy, n° 386018)

#### **Modification entre la liste déposée devant les services de l'Etat et les bulletins de vote :**

L'article R. 66-2 du code électoral prévoit que les bulletins établis au nom d'un candidat, d'un binôme de candidats ou d'une liste dont la candidature n'a pas été enregistrée sont nuls et n'entrent pas en compte dans le résultat du dépouillement. Il en est de même des bulletins comportant une modification de l'ordre de présentation des candidats. En l'espèce, les bulletins de vote de la liste « Unir Montreuil » adressés par voie postale aux électeurs mentionnaient le nom d'un candidat au conseil communautaire dont la candidature n'avait pas été enregistrée, celui d'un autre candidat déclaré régulièrement à la même élection ne figurait pas sur le bulletin, et enfin les bulletins comportaient un ordre de présentation des candidats au conseil communautaire différent de l'ordre de présentation des candidats au conseil municipal. Au regard de l'instruction, cette irrégularité n'était pas l'œuvre d'une manœuvre frauduleuse et des bulletins réguliers avaient été mis à la disposition des électeurs le jour du scrutin. Partant, le Conseil d'Etat a estimé que, s'il n'était pas contesté que des bulletins irréguliers avaient pu être utilisés par les électeurs pendant les élections, cette circonstance était sans effet sur la régularité de l'élection dans la mesure où ces bulletins comportaient une désignation suffisante de la liste « Unir Montreuil ». (CE, 17 juin 2015, Elections municipales de Montreuil, n° 385859)



## Défaut de mention de la nationalité étrangère d'un candidat sur le bulletin de vote :

Selon l'article LO. 247-1 du code électoral applicable aux communes qui comptent plus de 1 000 habitants, « les bulletins de vote imprimés distribués aux électeurs comportent, à peine de nullité, en regard du nom des candidats ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne autre que la France, l'indication de leur nationalité ». Partant, les bulletins de vote qui ne mentionnent pas la nationalité belge d'un des candidats présents sur la liste sont nuls. Le Conseil d'Etat a réformé un jugement du Tribunal administratif de Lille en ce qu'il considérait que la prise en compte irrégulière lors du décompte des voix de ces bulletins était de nature à entacher la sincérité du scrutin et entraînait, eu égard au mode de scrutin applicable, la nullité de l'ensemble des opérations électorales quand bien même l'annulation de l'élection n'était pas demandée par le requérant. (CE, 22 juin 2015, Elections municipales de Wasquehal, n° 385755). Sur le même fondement, mais à propos de l'absence d'annulation des bulletins du premier tour, ayant permis le maintien de la liste au second tour. (CE, 5 juin 2015, Elections municipales de Céret (Pyrénées-Orientales), n° 382887)

## Défaut de mention des causes d'annexion des bulletins déclarés blancs et nuls lors du dépouillement :

L'article L. 66 du code électoral impose notamment que les bulletins blancs et nuls soient annexés au procès-verbal et portent la mention des causes de leur annexion. Le défaut d'annexion entraîne l'annulation des opérations s'il est établi que cette circonstance « a eu pour but et pour conséquence de porter atteinte à la sincérité du scrutin ». En l'espèce, 88 bulletins avaient été

transmis au soir du scrutin à la sous-préfecture sans la mention de la cause de leur annexion. Selon le Conseil d'Etat, ces faits sont suffisants pour empêcher la détermination avec certitude du résultat de l'élection compte tenu de l'écart de 61 voix séparant la liste arrivée en tête de celle arrivée en deuxième position. Pour déterminer l'influence de cette irrégularité sur le résultat du scrutin, la Haute juridiction procède à l'addition hypothétique des 88 voix au score de chacune des deux listes et constate qu'elles auraient ainsi franchi le seuil de la majorité absolue. Dès lors, elle conclut qu'en l'occurrence il ne pouvait être déterminé avec certitude le résultat de l'élection. (CE, 7 mai 2015, Elections municipales de Sainte-Rose, n° 383377)

## INSCRIPTION SUR LES LISTES ELECTORALES

### Jurisprudence nationale

#### Inscription par erreur sur les listes électorales :

Le Conseil d'Etat considère « qu'il n'appartient pas au juge de l'élection d'apprécier si un électeur inscrit sur les listes électorales remplit effectivement la condition de domicile exigée par l'article L. 11 du code électoral, mais seulement de rechercher si des manœuvres dans l'établissement de la liste électorale ont altéré la sincérité du scrutin ». Ainsi, la circonstance alléguée de l'inscription à tort de 80 ressortissants roumains sur les listes électorales n'est pas un moyen d'annulation de l'élection municipale de Montreuil dans la mesure où il n'est pas établi que cette erreur soit constitutive d'une manœuvre visant à altérer la sincérité du scrutin. (CE, 17 juin 2015, Elections municipales de Montreuil, n° 385859)

## 2 COMMANDE PUBLIQUE



### Ordonnance

#### Transposition de deux directives européennes :

Prise sur le fondement de l'article 42 de la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit et des procédures administratives, l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 transpose en droit français deux directives européennes du 26 février 2014 relatives aux marchés publics dites « secteurs classiques » et « secteurs spéciaux ». Elle entrera en vigueur à une date fixée par décret et au plus tard le 1<sup>er</sup> avril 2016.

Cette ordonnance prévoit tout d'abord que les marchés publics relevant de **son champ d'application** et passés par des personnes morales de droit public constitueront des contrats administratifs (article 3) alors que ceux passés par les acheteurs ayant un statut de droit privé ne seront administratifs que pour autant qu'ils satisferont aux critères jurisprudentiels. Ensuite, les pouvoirs adjudicateurs actuellement soumis au code des marchés publics ou à l'ordonnance du 6 juin 2005 seront désormais soumis à des principes juridiques communs, que le pouvoir réglementaire précisera.

L'ordonnance pose aussi plusieurs cas d'exclusion de son champ d'application pour la quasi-régie, pour la coopération entre pouvoirs adjudicateurs, pour les marchés publics attribués par une entité adjudicatrice à une entreprise liée et pour les marchés publics attribués par une entité adjudicatrice à une coentreprise (articles 17 à 20).

En matière de **passation des marchés publics**, plusieurs nouveautés sont à noter. Si le principe de l'allotissement est confirmé, il sera étendu à tous les acheteurs, sauf pour les marchés globaux et ceux dont l'objet ne permet pas l'identification de prestations distinctes (*article 32*). Certains marchés ou les lots d'un marché public pourront être réservés à des entreprises ou établissements qui emploient une proportion minimale de travailleurs handicapés ou de travailleurs défavorisés (*article 36*). Ensuite, les acheteurs pourront recourir à des marchés publics globaux prévus par l'ordonnance : les marchés publics de conception-réalisation, les marchés publics globaux de performance, et les marchés publics globaux sectoriels (*articles 33 à 35*).

Concernant plus précisément la procédure de passation d'un marché public portant sur des investissements dont le montant hors taxe est égal ou supérieur à un seuil fixé par voie réglementaire, l'acheteur devra réaliser, avant son lancement, une évaluation ayant pour objet de comparer les différents modes envisageables de réalisation du projet (*article 40*).

Une nouvelle procédure de mise en concurrence est instaurée : la procédure concurrentielle avec négociation. Elle permettra à un pouvoir adjudicateur de négocier les conditions du marché avec un ou plusieurs opérateurs économiques (*article 42*).

La confidentialité est consacrée par l'ordonnance. L'acheteur ne pourra, sauf à obtenir l'accord préalable des opérateurs économiques, communiquer les informations confidentielles qu'il détient dans le cadre du marché public, c'est-à-dire celles dont la

divulgaration violerait le secret en matière industrielle et commerciale ou pourrait nuire à une concurrence loyale entre les opérateurs économiques (*article 44*).

Les interdictions de soumissionner seront à distinguer selon qu'elles relèvent des interdictions obligatoires et générales prévues aux articles 45 et 47 de l'ordonnance ou de celles dites facultatives prévues à l'article 48 du même texte. Lorsqu'un opérateur économique sera l'objet d'une interdiction de soumissionner pendant la passation ou l'exécution du marché, l'acheteur pourra résilier le marché pour ce motif (*article 49*). Un acheteur pourra demander le remplacement d'un membre d'un groupement ou d'un sous-traitant concerné par un motif d'exclusion de la procédure (*article 50*).

Concernant le choix des candidats, les conditions d'exécution d'un marché pourront désormais prendre en compte des considérations économiques, sociales ou environnementales, mais également relatives à l'innovation à condition qu'elles soient liées à l'objet du marché public (*article 38*).

Le traitement de l'offre anormalement basse sera étendu aux prestations sous-traitées. L'acheteur exigera alors que l'opérateur économique lui fournisse des précisions et justifications sur le montant de ces prestations (*article 62 II*).

Enfin, les acheteurs devront rendre public le choix de l'offre retenue et rendre accessibles sous un format ouvert et librement réutilisable les données essentielles du marché sous réserve de confidentialité. Ils auront également l'obligation de conserver les documents relatifs à la passation

et à l'exécution des marchés publics (*articles 56 et 57*).

Concernant **l'exécution des marchés publics**, le versement des acomptes sera obligatoire pour tous les marchés publics passés par les collectivités territoriales et leurs établissements publics, qui relèvent de l'ordonnance et auront donné lieu à un commencement d'exécution (*article 59*). Pour ces mêmes marchés publics, l'insertion d'une clause de paiement différé sera interdite (*article 60*).

**Les contrats de partenariat** deviendront des marchés de partenariat et seront des marchés publics. Deux conditions pour y recourir sont posées par l'ordonnance. D'une part, ils ne seront autorisés par secteur de marché qu'au-delà d'un seuil fixé ultérieurement par décret et, d'autre part, le recours à ce type de marché devra donner lieu à une évaluation préalable qui démontre que le choix de ce mode de réalisation du projet est plus favorable, notamment sur le plan financier, que celui des autres options au regard des caractéristiques de ce projet, des exigences de service public ou d'intérêt général en cause ou par comparaison avec les autres projets similaires réalisés (*article 75*). De plus, lorsque le marché de partenariat comportera occupation du domaine public, il vaudra autorisation d'occupation de ce domaine pour sa durée. Le titulaire aura, sauf stipulation contraire dans ce contrat, des droits réels sur les ouvrages et équipements qu'il réalise (*article 85*).

(Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015, JORF n°0169 du 24 juillet 2015 page 12602 texte n° 38)

## Jurisprudence nationale

### Passation d'un marché global et choix de la procédure de dialogue compétitif :

Le 23 octobre 2012, la ville de Paris a lancé une procédure de dialogue compétitif en vue de l'attribution d'un marché global qui devait se substituer à deux conventions existantes ayant respectivement pour objet, d'une part, la fourniture, l'entretien et l'exploitation publicitaire des kiosques, et, d'autre part la gestion de l'activité des kiosquiers. Le recours à un marché global est légal dès lors que l'exécution de deux contrats distincts aurait été techniquement difficile et coûteuse en raison des conflits récurrents opposant gestionnaires des kiosques et kiosquiers. Le recours à une procédure de dialogue compétitif est possible si le pouvoir adjudicateur souhaite se voir proposer par les candidats sélectionnés des solutions innovantes à l'occasion du nouveau marché et que la définition des moyens techniques pouvant répondre à de tels besoins était complexe. (CE, 26 juin 2015, n° 389682, Mentionné dans les tables du recueil Lebon)

### Annulation d'un marché public pour manquement à l'obligation de publicité des critères de sélection :

Toute autorité adjudicatrice qui s'abstient de porter à la connaissance des candidats à un marché public de travaux, de livraison de fournitures ou de service les taux de pondération des éléments composant le critère du prix alors que ces éléments constituent du fait de leur objet et de leur importance des sous-critères assimilables à de véritables critères de jugement des offres manque à ses obligations de publicité et de mise en concurrence. Lorsque ce manquement affecte

directement la procédure de passation du marché public, eu égard au faible écart entre la note globale de la société attributaire et celle de la société évincée, cette dernière peut se prévaloir du manquement pour réclamer l'annulation par le juge administratif du marché public en question. (CE, 17 juin 2015, n° 388458)

### Recevabilité d'un référé contractuel en annulation d'un marché public :

Le non-respect par une autorité adjudicatrice du délai minimum (imposé par décret du 30 décembre 2005) de seize jours (onze si la notification a lieu par voie électronique) entre la notification du rejet d'une offre de marché public de travaux, de livraison de fournitures ou de service et la conclusion du marché ouvre au concurrent évincé la possibilité d'exercer un recours en référé contractuel. Lorsque le candidat évincé n'avait antérieurement introduit qu'un référé précontractuel en annulation de la procédure de passation du marché, son recours contractuel en annulation du marché est recevable quand l'autorité adjudicatrice n'a pas respecté son obligation de l'informer du rejet de son offre et du délai de suspension avant la signature du marché, ou a fixé un délai de suspension inférieur au délai minimum prévu par les textes applicables. (CE, 17 juin 2015, n° 388458)

### Possibilité d'imposer aux candidats un essai des prestations faisant l'objet d'un marché public :

L'obligation faite aux candidats par le pouvoir adjudicateur d'accomplir, dans le cadre de la présentation de leur offre, et sous le contrôle du pouvoir adjudicateur, un essai des prestations faisant l'objet du marché afin de permettre l'évaluation de la qualité technique de leur offre ne méconnaît pas les obligations de

publicité et de mise en concurrence dès lors qu'aucune disposition du code des marchés publics ou principe de la commande publique ne s'y oppose. Les essais réalisés ne peuvent cependant donner lieu ni à une négociation avec le pouvoir adjudicateur ni à une modification de leur offre en méconnaissance des dispositions de l'article 59, I du code des marchés publics. (CE, 26 juin 2015, n° 389124, Mentionné dans les tables du recueil Lebon)

### Conditions du recours au critère de l'expérience des candidats dans la procédure adaptée :

Dans le cadre d'un marché à procédure adaptée auquel avaient participé plusieurs candidats, le pouvoir adjudicateur avait sélectionné, sur la base de critères préétablis, trois d'entre eux avec lesquels il était entré en négociation. Un candidat évincé a contesté l'un des critères de sélection, fondé sur les références professionnelles des candidats. Le pouvoir adjudicateur peut faire le choix d'un critère reposant sur les références des candidats si cela est objectivement rendu nécessaire par l'objet du marché et la nature des prestations à réaliser, à la condition toutefois que ce critère n'ait pas d'effet discriminatoire entre les candidats. En l'espèce, l'objet du marché présentait de grandes particularités puisqu'il s'agissait de prestations d'accueil et d'assistance technique dans le Palais du Louvre recevant plusieurs millions de visiteurs par an ; il pouvait donc être nécessaire de s'assurer de l'expérience des candidats sélectionnés. Pour le Conseil d'Etat, ce critère n'est pas discriminatoire à raison de sa faible pondération (5%) dans l'ensemble des critères de sélection. (CE, 18 septembre 2015, n° 380821)

## 3 ETRANGERS



### ASILE

#### Jurisprudence nationale

##### Charge de la preuve de la notification du rejet de la demande d'asile :

L'étranger ayant déposé une demande d'asile auprès de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) a un droit provisoire au séjour sur le territoire français jusqu'à la notification de la décision de l'OFPRA rejetant sa demande ou de la décision de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) rejetant son recours contre la décision de l'OFPRA. C'est alors à l'autorité administrative de fournir la preuve de cette notification. Pour ce faire l'autorité administrative ne peut uniquement se prévaloir du relevé des informations de la base de données « *Telemofpra* », tenue par l'OFPRA, et doit demander à l'OFPRA ou à la CNDA la communication de l'avis de réception de ladite notification. (CE, 1<sup>er</sup> juillet 2015, n° 386288)

activité professionnelle salariée dans un métier et une zone géographique caractérisée par des difficultés de recrutement et figurant sur une liste établie au plan national par l'autorité administrative. Le préfet est donc en droit de refuser de la délivrer à un ressortissant congolais, électricien du bâtiment, aux motifs que ce métier n'est inclus ni dans l'accord franco-congolais des métiers ouverts à l'emploi en France, ni dans la liste annexée à l'arrêté du 18 janvier 2008 relatif à la délivrance, sans opposition de la situation de l'emploi, des autorisations de travail à certains ressortissants étrangers, et qu'il ne peut se prévaloir d'un contrat de travail. Le fait que le demandeur exerce un métier dit « *sous tension* » dans sa région ou qu'il a fourni pour les besoins de l'instruction de sa demande une autorisation provisoire et limitée de travail montrant que son employeur « *aurait exprimé la volonté de le conserver* » ne peut être utilement invoqué au regard de la disposition précitée du CESEDA. (CAA de Douai, 6 octobre 2015, n° 14DA01867)

une liste établie au plan national. Le seul fait qu'un emploi ne soit pas reconnu comme faisant partie des métiers dits « *en tension* » ne peut donc fonder un refus de délivrer une telle carte. L'expérience et les qualifications professionnelles du demandeur ainsi que l'ancienneté de son séjour en France doivent être des critères à prendre en compte pour analyser une demande de carte de séjour temporaire portant la mention « *salié* » sur le fondement de l'article L. 313-14 du CESEDA. (CAA de Nancy, 12 mai 2015, n° 14NC01147)

##### Demande par un ressortissant marocain de son admission exceptionnelle au séjour en qualité de salarié :

L'article 3 de l'accord du 9 octobre 1987 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume du Maroc en matière de séjour et d'emploi soumet la délivrance à un ressortissant marocain d'un titre de séjour en qualité de salarié à la législation nationale sur tous les points non traités dans cet accord ; il en résulte que restent applicables les dispositions françaises qui conditionnent l'octroi d'un tel titre de séjour à la production par l'employeur d'une demande d'autorisation de travail et à la justification de la délivrance d'un visa de long séjour. En vertu des articles R. 5221-3, 6°, R. 5221-11, R. 5221-15 et R. 5221-17 du code du travail, la demande d'autorisation de travail d'un étranger sur le territoire français doit être présentée par l'employeur au préfet sous forme d'imprimé Cerfa. La seule production par le demandeur d'une promesse d'embauche ne peut alors être assimilée à une telle demande et le préfet ne peut que la rejeter. (CAA de Marseille, 21 mai 2015, n° 14MA01454)

### SEJOUR

#### Autorisation de travail des étrangers

#### Jurisprudence locale

##### Délivrance d'une carte de séjour temporaire autorisant l'exercice d'une activité professionnelle :

L'article L. 313-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) prévoit que la délivrance de cette carte est possible pour les étrangers titulaires d'un contrat de travail conformément à l'article L. 341-2 du code du travail, ou pour les étrangers exerçant une

#### Jurisprudence nationale

##### Refus de délivrer une carte de séjour temporaire « *salié* » ou « *travailleur temporaire* » :

L'article L. 313-14 du CESEDA a été modifié par l'article 27 de la loi du 16 juin 2011, et l'admission exceptionnelle au bénéfice de la carte de séjour temporaire pour des étrangers non ressortissants de l'Union européenne et portant la mention « *salié* » ou « *travailleur temporaire* » ne peut plus être limitée aux seules activités professionnelles salariées dans un métier ou un secteur géographique caractérisé par des difficultés de recrutement et figurant sur



### **Légalité d'un refus de délivrer un titre de séjour portant le mention « salarié » ou « travailleur temporaire » fondé sur l'absence d'isolement d'un mineur étranger devenu majeur :**

Un mineur serbe était entré irrégulièrement en France en 2009 avec ses parents et son frère. Déboutés du droit d'asile, sa mère est repartie en 2011, tandis que son frère et son père sont demeurés en France. A 17 ans, le mineur fut pris en charge par le Conseil général du Rhône et fit l'objet d'un accueil provisoire de prévention au titre de l'aide sociale à l'enfance du fait des conditions de vie précaire de son père. Suivant une formation destinée à lui apporter une qualification professionnelle, il sollicite la délivrance d'un titre de séjour « salarié » ou « travailleur temporaire » sur le fondement de l'article L. 313-15 du CESEDA, qui n'est applicable qu'aux mineurs isolés étrangers devenus majeurs. Le préfet a refusé de le lui accorder en raison du seul motif que ce mineur récemment devenu majeur n'était pas isolé sur le territoire français puisque son père et son frère y séjournaient, bien qu'irrégulièrement. Pour le Conseil d'Etat, cette décision n'est pas constitutive d'une erreur de droit et le tribunal administratif ne pouvait exiger que le préfet examine la situation de l'intéressé au regard de tous les critères posés par l'article précité. (CAA de Lyon, 2<sup>ème</sup> chambre, 29 septembre 2015, n° 14LY00043, Inédit au recueil Lebon)

### **Respect de la vie privée et familiale des étrangers**

#### *Jurisprudence nationale*

### **Légalité d'un refus de délivrer un titre de séjour à un mineur étranger**

**ger devenu majeur :** Un mineur serbe était entré irrégulièrement en France en 2009 avec ses parents et son frère. Déboutés du droit d'asile, sa mère est repartie en 2011 au Kosovo où résidaient ses deux sœurs, tandis que son frère et son père sont demeurés en France. A 17 ans, le mineur fut pris en charge par le Conseil général du Rhône et fit l'objet d'un accueil provisoire de prévention au titre de l'aide sociale à l'enfance du fait des conditions de vie précaire de son père. Le refus du préfet de lui délivrer un titre de séjour n'a pas porté une atteinte disproportionnée à la vie privée et familiale du majeur puisque ce dernier pouvait la poursuivre hors du territoire français, et notamment en Serbie, au regard de sa situation familiale (célibataire sans enfant et non isolé), du fait qu'il était sur le territoire français depuis 3 ans et demi seulement, et que, même s'il était scolarisé en France, il était en mesure d'obtenir le diplôme qu'il préparait grâce au délai dont était assortie l'obligation de quitter le territoire (OQTF). Partant, les articles 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et L. 313-11, 7° du CESEDA n'ont pas été méconnus. (CAA de Lyon, 2<sup>ème</sup> chambre, 29 septembre 2015, n° 14LY00043, Inédit au recueil Lebon)

### **Evaluation du caractère disproportionné de l'atteinte à la vie privée et familiale pour refuser un titre de séjour :**

Le refus de délivrer une carte de séjour temporaire portant la mention « vie privée et familiale » ne doit pas méconnaître l'article L. 313-11, 7° du CESEDA qui protège le droit au respect de la vie privée et familiale. Un préfet peut prendre une décision de refus alors même que le demandeur démontre son intégration en France, qu'il y

déclare ses revenus et qu'il est titulaire d'une promesse d'embauche. Il n'y a pas d'atteinte disproportionnée au droit au respect de sa vie privée et familiale si l'intéressé n'établit pas avoir constitué le centre de ses intérêts privés et familiaux en France, être dépourvu de toute attache dans son pays d'origine, ou encore ne peut démontrer le caractère indispensable de sa présence en France auprès de ses parents qui y résident, notamment par la prise en charge effective des actes courants de leur vie quotidienne. (CAA de Marseille, 21 mai 2015, n° 14MA01454)

## **ELOIGNEMENT**

### *Jurisprudence nationale*

### **Caractère non disproportionné d'une atteinte à la vie privée et familiale causée par une OQTF :**

Ne méconnaît pas les articles 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui garantissent le droit au respect de la vie privée et familiale, car ne constituant pas une atteinte disproportionnée à ce droit, une OQTF prise à l'encontre d'un mineur devenu majeur, célibataire, sans enfant et non isolé, séjournant depuis quelques années en France et empêché, ni de poursuivre sa vie privée et familiale hors du territoire français, ni d'obtenir son diplôme préparé en France grâce au délai dont était assortie cette décision préfectorale. (CAA de Lyon, 2<sup>ème</sup> chambre, 29 septembre 2015, n° 14LY00043, Inédit au recueil Lebon)

### **Caractère disproportionné de l'atteinte à la vie privée et familiale en cas d'expulsion d'un étranger en situation irrégulière**

**assigné à résidence** : Deux arrêtés ont été pris pour d'une part abroger l'assignation à résidence d'un étranger en situation irrégulière et, d'autre part, fixer le pays de destination, rendant ainsi possible son expulsion. Bien que l'intéressé ait été condamné pour des infractions graves et répétées, dont des actes de violence, son état de santé nécessitant des soins d'importance vitale et non accessibles dans le pays de destination et sa famille résidant légalement en France, la mise en œuvre de son expulsion porterait une atteinte « grave et manifestement illégale » au droit au respect de sa vie privée et familiale. En conséquence, le Conseil d'Etat suspend l'exécution de ces arrêtés et enjoint au ministre de réexaminer les conditions de l'assignation à résidence. (CE, juge des référés, ord., 22 octobre 2015, n° 394041)

**Obligation d'apprécier le bien-fondé d'une mesure d'éloignement au regard du droit au respect de la vie familiale, même en cas de possibilité de reformuler une demande de regroupement familial** : Commet une erreur de droit le juge administratif qui en appel confirme un jugement rejetant le recours en annulation de décisions préfectorales (refus de délivrance d'un titre de séjour, OQTF et désignation du pays de destination) entraînant l'éloignement d'un étranger en situation irrégulière au motif que celui-ci n'avait pu établir l'impossibilité de formuler une nouvelle demande de regroupement familial. Le Conseil d'Etat considère que la possibilité de présenter une nouvelle demande de ce type ne dispense pas l'autorité administrative de veiller au respect de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et donc de rechercher,

au regard de plusieurs critères comme la durée et les conditions du séjour en France ou l'ancienneté des liens familiaux sur le territoire français, si l'atteinte à la vie familiale de l'étranger qui résulterait de son éloignement serait disproportionnée par rapport aux buts poursuivis. Toutefois, au titre de ces derniers, il peut tenir compte du fait que l'intéressé n'a pu légalement entrer pour séjourner en France qu'au seul bénéfice du regroupement familial et qu'il n'a pas respecté cette procédure. (CE, 3 juin 2015, n° 383729, Inédit au recueil Lebon)

**Absence d'obligation de motiver spécifiquement une OQTF** : En vertu de l'article 511-1 du CESEDA, la décision portant obligation de quitter le territoire français doit être motivée. Cependant, cette motivation n'a pas à faire l'objet d'une motivation distincte de celle de la décision relative au séjour. Ainsi, lorsque la décision de refus de séjour est suffisamment motivée, la décision portant OQTF n'a pas à être spécifiquement motivée, pourvu qu'elle se fonde sur le refus de séjour. (CAA de Marseille, 21 mai 2015, n° 14MA01454)

**Obligation pour le préfet de réexaminer un élément nouveau dans la situation de l'étranger avant de mettre en œuvre une OQTF** : Si normalement le recours ouvert par l'article L. 512-1 du CESEDA est une procédure particulière exclusive du référé-liberté, il en va autrement quand les modalités de l'exécution d'une OQTF emportent, à raison d'un changement des circonstances de droit ou de fait postérieur à la prise de cette décision, des effets excédant ceux qui s'attachent normalement à sa mise à exécution. Un étranger d'origine géorgienne

avait fait l'objet d'une obligation de quitter le territoire français par un arrêté du 9 avril 2015 et avait été placé en rétention administrative. Postérieurement à cet arrêté, le médecin de l'Agence régionale de santé avait émis un avis constatant que l'état de santé de l'étranger nécessitait pendant un an une prise en charge médicale inexistante dans son pays d'origine et qu'à défaut les conséquences pouvaient être d'une exceptionnelle gravité. La mise en œuvre de l'OQTF sans un examen préalable de cet élément nouveau par le préfet constituerait une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté fondamentale qu'est la liberté personnelle de l'intéressé ; il est donc sursis à l'exécution de l'OQTF et enjoint au Préfet de réexaminer la situation de l'intéressé au vu de son état de santé, en particulier de l'avis médical. (CE, juge des référés, 11 juin 2015, n° 390704, Mentionné dans les tables du recueil Lebon)

**Non-invocabilité d'une circulaire relative aux conditions de régularisation des étrangers en situation irrégulière à l'appui d'un recours contre une mesure d'éloignement** : Un étranger faisant l'objet d'un arrêté en vue de son éloignement au motif qu'il ne remplit pas les conditions nécessaires pour l'obtention d'un titre de séjour ne peut invoquer à l'appui de son recours contentieux contre cette décision une circulaire ministérielle sur les conditions de la régularisation des étrangers en situation irrégulière, qui constitue une mesure de faveur au bénéfice de laquelle l'intéressé ne peut faire valoir aucun droit. Cette circulaire a pour but d'assurer la cohérence de la politique d'immigration du gouvernement et ne fait que donner des orientations générales aux préfets sans les priver de leur



pouvoir d'apprécier chaque cas particulier. Par contre, un étranger, toujours en situation irrégulière, pourrait soutenir dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir contre une décision préfectorale de refus de régulariser sa situation qu'eu égard à l'ensemble des éléments de sa situation personnelle, celle-ci serait entachée d'une erreur manifeste d'appréciation. (CE, 4 mai 2015, n° 380470)

## REFERE-LIBERTE

### *Jurisprudence locale*

#### **Mesures d'urgence ordonnées pour mettre fin aux atteintes aux libertés fondamentales des étrangers en situation irrégulière situés dans la 'jungle de Calais' :**

Des associations et particuliers contestant l'aménagement du campement des migrants et des réfugiés installé à Calais ont saisi le juge des référés du Tribunal administratif de Lille pour obtenir, au titre de L. 521-2 du code de justice administrative prévoyant le référé-liberté, « toutes mesures nécessaires » à la sauvegarde des libertés fondamentales auxquelles l'Etat et la commune de Calais auraient porté atteinte de manière grave et manifestement illégale. Dans ce cadre, le juge ne peut qu'ordonner à l'autorité compétente des mesures d'urgence, en principe provisoires, pour faire cesser ces atteintes en vue de sauvegarder, dans un délai de 48 heures, l'exercice effectif des libertés en cause. Partant, ne pouvaient être décidées par ce moyen plusieurs des mesures proposées par les requérants telles que l'affectation de bâtiments inoccupés ou des travaux d'assainissement des terrains.

En outre, le juge a considéré que, en

l'espèce, il ne pouvait être établies d'atteintes graves et manifestement illégales, en premier lieu, du droit d'asile car aucune carence caractérisée ne pouvait être reprochée à l'Etat dans la prise en charge des migrants au vu des nombreuses campagnes d'information effectuées par les autorités et les associations, de la mise en place de locaux faciles d'accès, du traitement rapide des demandes d'asile et de l'augmentation du nombre de places en centres d'accueil pour demandeurs d'asile, et en second lieu, du droit à l'hébergement d'urgence faute de carence caractérisée de l'Etat (la saturation des dispositifs d'accueil a provoqué une situation de précarité pour de nombreux migrants, mais les autorités ont engagé plusieurs démarches pour améliorer la situation et protéger les plus vulnérables comme la création de places supplémentaires dans le centre d'accueil fermé Jules Ferry ou la prise en charge des personnes malades), sauf toutefois en ce qui concerne les mineurs isolés. Partant, le juge a enjoint au Préfet du Pas-de-Calais de recenser, dans les 48 heures, les mineurs isolés en situation de détresse et de se rapprocher du Département du Pas-de-Calais en vue de leur placement. De même, considérant que la population du camp est « confrontée à une prise en compte insuffisante de ses besoins élémentaires en matière d'hygiène et d'alimentation en eau potable et se trouve exposée à un risque d'insalubrité », et qu'il s'en suit une atteinte grave et manifestement illégale au droit de ne pas subir des traitements inhumains et dégradants, il a enjoint au Préfet du Pas-de-Calais et à la Commune de Calais, propriétaire du site en cause, de commencer à mettre en place, dans les huit jours, des points d'eau, des toilettes et des dispositifs de collecte des ordures sup-

plémentaires, de procéder à un nettoyage du site, et de créer des accès pour les services d'urgence. (TA de Lille, juge des référés, 2 novembre 2015, n° 1508747, confirmée depuis, CE, juge de référés, 23 novembre 2015, nos 394540, 394568)



## HARCELEMENT MORAL DES FONCTIONNAIRES

### *Jurisprudence nationale*

#### **Refus de protection fonctionnelle justifiée par l'absence de faits constitutifs de harcèlement moral :**

En vertu de la loi du 13 juillet 1983, « aucun fonctionnaire ne doit subir les agissements répétés de harcèlement moral qui ont pour objet ou pour effet une dégradation des conditions de travail susceptible de porter atteinte à ses droits et à sa dignité, d'altérer sa santé physique ou mentale ou de compromettre son avenir professionnel ». En cas d'allégation de non-respect de cette disposition, le requérant doit soumettre au juge les éléments qui seraient susceptibles d'être constitutifs d'un harcèlement moral tandis que l'administration doit prouver que les actes qui lui sont reprochés n'ont aucun lien avec un tel comportement. En l'espèce, l'agent reprochait à l'administration de ne pas l'avoir consulté sur la diminution de ses attributions et sur sa notation ; et l'administration justifiait ses décisions par le fait que le requérant s'était plaint auparavant d'une surcharge de travail et soulignait que ce changement d'organisation s'était fait dans l'intérêt du service. Le juge administratif a estimé que l'agent n'était pas victime de faits constitu-

tifs de harcèlement moral, et partant que le refus de l'administration d'accorder à l'agent une protection statutaire était justifié. Le directeur du centre hospitalier n'avait donc pas commis de faute en l'occurrence en n'octroyant pas de protection fonctionnelle à l'agent. (CAA de Nantes, 4 juin 2015, n° 14NT03093)

## **Présomption de harcèlement moral établi par le caractère répétitif des faits :**

En cas d'allégation de harcèlement moral, le requérant a la charge de soumettre au juge des éléments susceptibles de faire présumer l'existence d'un tel comportement. L'administration doit quant à elle prouver que ces actes sont étrangers à toute forme de harcèlement moral. Afin d'établir l'existence de ce dernier, le juge prend en compte le caractère répétitif des faits reprochés qui pourraient porter atteinte à la dignité, à la santé ou aux conditions de travail de l'agent, mais aussi les comportements des auteurs du harcèlement et du requérant. Néanmoins, dès que les actes de harcèlement sont établis, l'intention de leurs auteurs est indifférente et le comportement de la victime n'est plus un facteur pertinent de l'appréciation du juge. Ainsi, est constitutif de harcèlement moral en vertu des critères établis par la loi du 13 juillet 1983 le changement de traitement subi, dans les années qui ont suivi la prise de fonction du nouveau chef de service, par un agent qui avait jusque là de bons résultats à ses évaluations fondés sur ses nombreuses qualités professionnelles (esprit d'initiative, sens de l'écoute). Précisément, l'administration ne lui a plus confié de missions pendant près d'une année, et l'agent n'a plus eu de matériel à sa disposition pour travailler et a été isolé. Si, en l'espèce, le préjudice

matériel n'a pu être établi, l'isolement brutal de l'agent lui a un causé un préjudice moral appelant réparation. (CAA de Marseille, 14 avril 2015, n° 13MA03642)

## **Abaissement de notation non constitutive d'une présomption de harcèlement moral :**

Un agent alléguant avoir été victime de harcèlement moral du fait d'humiliations quotidiennes qu'il aurait subies produisait un certain nombre de documents afin d'attester du traitement enduré, sans pour autant qu'aucun de ces documents ne permette de confirmer les faits qu'il reprochait à l'administration. Or, le comportement de cette dernière à son égard ne semblait pas être humiliant ou différent de celui vis-à-vis d'un autre agent ; en attestait la titularisation du requérant. Certes, l'agent appuyait ses allégations sur une baisse de sa notation en 2007. Cependant, une baisse de la notation n'est pas une présomption de harcèlement tant que l'agent ne soumet pas les appréciations qui l'accompagnent. Le harcèlement moral n'était donc pas constitué en l'espèce. (CAA de Bordeaux, 12 octobre 2015, n° 14BX01110)

## **Prérogatives du supérieur hiérarchique et harcèlement moral :**

L'exercice normal des prérogatives d'un supérieur hiérarchique n'est pas constitutif d'actes de harcèlement moral. Un agent se plaignait du refus de l'administration de relever la note qui lui avait été attribuée et d'effacer les appréciations portées par le chef de service, qui selon lui constituaient des obstacles à la progression de sa carrière. Les éléments apportés par l'agent ne permettant pas de présumer l'existence d'un harcèlement moral, le juge n'a pas l'obligation d'examiner les arguments de l'admini-

stration et peut rejeter le grief de harcèlement. (CAA de Paris, 20 octobre 2015, n° 13PA04279)

## **NOTATION ET EVALUATION DES FONCTIONNAIRES**

### *Jurisprudence nationale*

## **Conditions pour licencier un agent pris en charge par le CNFPT :**

En vertu de l'article 93 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale dans sa rédaction en vigueur en 2009, date des décisions contestées devant les juges du fond, le licenciement pour insuffisance professionnelle est prononcé après observation de la procédure prévue en matière disciplinaire. Le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) ne peut prononcer le licenciement d'un fonctionnaire territorial qu'il prend en charge pour insuffisance professionnelle sur le fondement de l'article précité que si celui-ci se trouve placé, pendant sa période de prise en charge, dans une situation de travail permettant une évaluation de ses capacités professionnelles. En l'espèce, l'agent pris en charge par le CNFPT n'était pas en situation de travail et ne pouvait donc pas être licencié pour insuffisance professionnelle, cependant il pouvait l'être pour manquement à ses obligations de formation et de recherche d'emploi. (CE, 14 octobre 2015, n° 380780)

## **Contentieux de la disponibilité de l'agent :**

Le contentieux de la disponibilité de l'agent n'entre pas dans le champ d'application prévu par l'article R. 222-13 du code de justice administratif, dans sa rédaction applicable depuis le 1er janvier 2014,

et selon lequel le président du tribunal administratif, ou le magistrat qu'il désigne à cette fin, statue en audience publique et après audition du rapporteur public sur des litiges relatifs à la notation ou l'évaluation professionnelle des fonctionnaires ou agents publics, ainsi qu'aux sanctions disciplinaires prononcées à leur encontre ne nécessitant pas l'intervention d'un organe disciplinaire collégial. De plus, le seul écoulement du temps n'épuise pas les droits de l'agent soit à être maintenu en disponibilité jusqu'à ce qu'un poste lui soit proposé dans les conditions de l'article 26 du décret du 13 janvier 1986, soit à être réintégré au sein de l'établissement. (CAA de Marseille, 10 juillet 2015, n° 14MA03588)

**Faible modification de la notation d'un agent malgré la révision de son appréciation générale :** Un agent estimait que son évaluation était entachée d'erreur manifeste d'appréciation aux motifs qu'elle n'était pas proportionnée à l'appréciation littérale portée par le notateur après révision et qu'elle restait trop faible au regard de l'amélioration des appréciations sur sa manière de servir. Le juge administratif a considéré au contraire que, si le directeur avait révisé favorablement l'appréciation générale, il n'avait pas commis une telle erreur en ne majorant que faiblement (de 0.01 point) la note chiffrée compte tenu, d'une part, de l'absence de modification de l'évaluation révélant les difficultés de l'agent à cadencer ses travaux, et parce que, d'autre part, cette réévaluation avait permis de porter la note chiffrée à un niveau supérieur à la note pivot. (CAA de Paris, 20 octobre 2015, n° 13PA04279)

**Refus de titularisation d'un agent à la fin du stage suite à son**

**évaluation professionnelle :** Le refus de réviser l'évaluation professionnelle d'un agent stagiaire et le refus de le titulariser en fin de stage ne sont pas au nombre des décisions devant être motivées en application de la loi du 11 juillet 1979. En effet, la décision refusant de titulariser le stagiaire n'a pas le caractère d'une sanction. Les évaluations positives dont le requérant a pu faire l'objet lorsqu'il était adjoint administratif de première classe, corps de catégorie C, ne peuvent être prises en compte pour évaluer ses aptitudes lors de son stage effectué après avoir été admis au concours de secrétaire administratif, corps de catégorie B. Seule l'évaluation durant cette seconde période est à prendre en compte. De plus, bien que l'agent ait été en congé maladie pendant quelques mois, la période durant laquelle il a été présent lors de son stage de deux ans a été suffisamment longue pour que l'administration puisse apprécier correctement sa valeur professionnelle. Au vu des pièces du dossier dont il ressort que le stagiaire rencontrait de multiples difficultés dans l'accomplissement de ses fonctions, la décision de refuser la titularisation de l'intéressé n'est donc pas entachée d'une erreur manifeste d'appréciation. (CAA de Marseille, 3 novembre 2015, n° 14MA05021)

## PROCEDURE ET SANCTIONS DISCIPLINAIRES

### *Jurisprudence locale*

**Révocation justifiée par le refus d'un agent de rejoindre son poste de reclassement :** Le refus à trois reprises par un agent titulaire de propositions de postes, suivi de dés-

obéissances répétées, justifie la révocation de ce dernier. Il en va ainsi lorsque l'agent a refusé de rejoindre le poste de reclassement auquel il avait été affecté et qu'il a continué de se présenter sur son ancien lieu de travail, malgré les ordres de ses supérieurs hiérarchiques. (CAA de Douai, 22 octobre 2015, n° 14DA00841)

**Garanties procédurales – respect des droits de la défense et impartialité – lors d'une procédure disciplinaire :** Les droits de la défense ne sont pas méconnus par l'absence de lecture du rapport disciplinaire lors de la séance du conseil de discipline dès lors que cette absence a été compensée par la communication préalable en temps utile de ce rapport à l'agent et au conseil de discipline. Il en est de même si le conseil de discipline ne communique pas à l'agent des pièces dont ce dernier était l'auteur. Quant au principe d'impartialité, il n'est pas méconnu lorsque le conseil de discipline dans lequel le secrétaire de la séance siège ensuite en tant que membre au sein du conseil supérieur des administrations parisiennes à la date où ce dernier a examiné le recours contre la sanction de révocation infligée au fonctionnaire. Ne constitue pas non plus un manquement à l'obligation d'impartialité le fait pour le Président de la Chambre du commerce et de l'industrie de Rouen d'avoir engagé la procédure disciplinaire, puis présidé la séance de la commission paritaire consultée sur la mesure disciplinaire envisagée pour ensuite prononcer la décision de révocation, le Président de la Chambre du commerce et de l'industrie n'ayant pas fait preuve d'animosité personnelle envers l'agent, ni de partialité. (CAA de Douai, 22 octobre 2015, n° 14DA00841 ; et CAA de Paris, 26 octobre 2015, n° 15PA00159)



## Jurisprudence nationale

### Possibilité de convoquer un conseil de discipline à deux reprises :

La Haute juridiction juge qu'aucun principe général ni aucun texte n'interdit à l'autorité administrative de saisir une seconde fois le conseil de discipline après que ce dernier se soit prononcé sur la nature de la sanction à infliger, pourvu que cela ne révèle pas un détournement de procédure. Dans ce cas, le second avis du conseil de discipline se substitue au premier. La saisine à deux reprises du conseil de discipline peut se justifier, par exemple, lorsque la première procédure est entachée d'un vice. Il en va ainsi quand, lors de la première convocation, le fonctionnaire a été privé de la garantie résultant du délai de quinze jours qui doit séparer la présentation de la lettre de convocation et la réunion du conseil de discipline. En considérant que la convocation d'un nouveau conseil de discipline dans des conditions régulières constitue un détournement de procédure, la Cour administrative d'appel commet une erreur de droit. (CE, 14 octobre 2015, n°383718)

### Révocation justifiée en cas de faits d'escroquerie dans l'exercice des fonctions :

Le fait pour l'administration de révoquer un agent reconnu coupable d'escroquerie dans l'exercice de ses fonctions constitue une sanction justifiée et proportionnée. Les actes reprochés à l'agent avaient donné lieu à une condamnation pénale. L'allégation par l'agent d'avoir été l'objet d'une double sanction, une révocation suivie du non-versement des allocations chômage pendant plus de cinq mois, ne peut avoir d'incidence sur la légalité de la révocation, cette circonstance étant intervenue posté-

rieurement à la décision de révocation. (CAA de Paris, 26 octobre 2015, n° 15PA00159)

### Absence de lien entre une suspension et une révocation :

Une mesure de suspension ne constitue pas un acte préparatoire à une révocation. De ce fait, un requérant ne peut pas exciper de l'illégalité de sa suspension à l'appui d'une demande d'annulation de sa révocation. (CAA de Paris, 26 octobre 2015, n° 15PA00159)

## 5 POLICE ADMINISTRATIVE



## CONTENTIEUX RELATIF AUX DEBITS DE BOISSONS

### Jurisprudence nationale

### Référé-liberté contre la fermeture administrative d'un débit de boisson pour tapage nocturne :

L'existence d'une atteinte à l'ordre public de nature à justifier la fermeture d'un établissement doit être appréciée objectivement et être en relation avec la fréquentation de l'établissement, indépendamment du comportement de ses responsables. Ainsi, la constatation de faits de tapage nocturne par la clientèle d'une discothèque, qui ont d'ailleurs provoqué le dépôt de plusieurs plaintes de riverains, et l'intervention répétée des services de police pour les faire cesser, justifiaient que le rétablissement de l'ordre public soit assuré par une décision préfectorale de fermeture d'une durée de 30 jours. Il en résulte qu'aucune atteinte grave et manifestement illégale n'a été portée à la liberté de commerce et de l'industrie. (CE, juge des référés, 22 septembre 2015, n° 393539)

### Fermeture préfectorale d'un débit de boissons après une altercation entre l'agent d'accueil de l'établissement et un client :

L'existence d'une atteinte à l'ordre public de nature à justifier la fermeture d'un établissement, au titre du pouvoir de police du représentant de l'Etat dans le département, doit être appréciée objectivement. Des faits de violence commis sur un client par un salarié de l'établissement qui ont pris naissance dans l'établissement avant d'être perpétrés sur la voie publique sont constitutifs d'une atteinte à l'ordre public. Partant, l'arrêté préfectoral prononçant une fermeture de 21 jours de l'établissement ne porte pas une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté du commerce et de l'industrie. Quant au juge des référés, il peut rejeter une requête par une ordonnance motivée, sans instruction contradictoire ni audience publique, lorsque la condition d'urgence n'est pas remplie (article L. 522-3 du code de justice administrative), ce qui était le cas en l'espèce au vu du défaut de diligence dont a fait preuve le requérant en attendant à chaque fois six jours avant de saisir le juge du premier degré, puis avant d'interjeter appel – soit quelques jours avant la fin de la période de fermeture prononcée contre son établissement. (CE, juge des référés, 4 mai 2015, n° 389897)

### Proportionnalité de la sanction de fermeture d'un restaurant loué pour une fête privée :

Le préfet peut légalement prononcer par arrêté la fermeture temporaire d'un débit de boissons sur le fondement de l'article L. 3332-15 du code de la santé publique lorsque sont établies des infractions aux lois et règlements relatifs à ces établissements. Un arrêté municipal fixant la fermeture

des restaurants situés sur le territoire de la commune à minuit trente s'impose à tous les restaurants, peu importe que lesdits établissements soient ou pas ouverts au public. Ainsi, la circonstance que l'établissement en cause avait été loué à des particuliers pour la nuit et qu'il ne pouvait lui être reproché d'être encore ouvert au public à 1 heure doit être écartée. Le fait qu'aucune plainte du voisinage n'ait été formulée contre l'établissement est sans incidence sur la réalité du trouble à la tranquillité publique lorsque ce dernier a été constaté par les forces de l'ordre lors d'un passage à proximité du restaurant. La sanction de fermeture d'un mois de l'établissement, qui n'avait fait l'objet d'aucune sanction antérieurement aux faits reprochés, n'est dans ces conditions pas entachée d'erreur manifeste d'appréciation, la sanction maximale étant de six mois. (CAA de Marseille, 5 octobre 2015, 5<sup>ème</sup> chambre - formation à 3, n° 14MA03547)

**Fermeture préfectorale d'un établissement pour une durée de deux mois pour de multiples infractions à l'ordre public :** En vertu de l'article L. 3332-15, 2° et 3° du code de la santé publique, le préfet peut ordonner la fermeture temporaire pour au maximum 2 mois d'un débit de boissons par arrêté « en cas d'atteinte à l'ordre public, à la santé, à la tranquillité ou à la moralité publiques », mais quand cette fermeture est motivée par des actes criminels ou délictueux prévus par les dispositions pénales en vigueur, à l'exception de certaines infractions visées au 1° de cet article, elle peut être prononcée pour six mois. Le préfet n'a pas l'obligation d'adresser un avertissement préalable à la fermeture qu'il ordonne sur le fondement de l'article L. 3332-15, 2° et 3° (ce

qu'impose au contraire le 1°). Si son arrêté comprend une référence aux textes applicables et précise également la nature des infractions justifiant la mesure de fermeture, la motivation est suffisante quand bien même il n'y est mentionné aucune des dispositions pénales applicables auxdites infractions. Enfin, dans la mesure où un délai de 15 jours a été octroyé pour la formulation d'observations et qu'aucun délai supplémentaire n'a été demandé par le gérant du débit de boisson, celui-ci n'est pas fondé à faire valoir qu'il n'a pas été mis à même de présenter ses observations avant la prise de décision de fermeture comme le prévoit l'article 24 de la loi du 12 avril 2000. (CAA de Marseille, 12 juin 2015, 5<sup>ème</sup> chambre - formation à 3, n° 13MA02575)

**Refus de délivrer une autorisation d'ouverture de nuit :** Un arrêté du préfet de police du 10 juin 2010 fixe l'heure d'ouverture et de fermeture des débits de boissons et prévoit que des autorisations d'ouverture entre 2 heures et 5 heures peuvent, à titre exceptionnel, être accordées aux établissements à vocation nocturne, à condition qu'il n'en résulte aucun trouble pour l'ordre public. En conséquence, l'autorisation ne peut être refusée que si l'activité de l'établissement en cause génère un trouble à l'ordre public et non sur des considérations se rapportant à la personne de son propriétaire ou de son exploitant, comme le fait que ces derniers soient aussi propriétaires ou gérants d'autres établissements dont le fonctionnement a occasionné des troubles à l'ordre public. Toutefois, l'autorisation d'ouverture nocturne n'étant délivrée qu'à titre exceptionnel par le préfet de police, l'annulation d'une décision de refus prise sur un tel fondement n'implique pas nécessaire-

ment la délivrance de l'autorisation demandée, mais simplement que le préfet de police examine à nouveau la demande. (CAA de Paris, 4 mai 2015, 6<sup>ème</sup> chambre, n° 14PA02884)

## CONTENTIEUX RELATIF AUX TAXIS ET VTC

### *Jurisprudence nationale*

**Voitures de transport avec chauffeur et interdiction de la « maraude électronique », modalités de tarification et obligation de « retour à la base » :** Devant le Conseil constitutionnel était contesté tout d'abord de l'article L. 3120-2, III, 1° du code des transports qui interdit aux véhicules de transport avec chauffeur (VTC) d'informer un client à la fois de la localisation et de la disponibilité d'un véhicule lorsque ce dernier est situé sur la voie publique. Toutefois, cette disposition ne méconnaît pas la liberté d'entreprendre des personnes, autres que les exploitants de taxis situés dans le ressort de leur autorisation de stationnement, exerçant l'activité de transport individuel de personnes sur réservation préalable, et de leurs intermédiaires aux motifs que le législateur a voulu, pour des objectifs d'ordre public de police de la circulation et du stationnement, garantir le monopole légal des taxis, et que l'interdiction est limitée. En effet, si cette interdiction empêche d'indiquer simultanément la disponibilité et la localisation d'un VTC, elle n'exclut pas le fait de fournir aux clients l'une ou l'autre de ces informations. Par contre, le Conseil constitutionnel a ensuite déclaré contraire à la Constitution l'article L. 3122-2 du code des transports qui interdit aux VTC de pratiquer certains modes de tarification, et plus particulièrement

la tarification horokilométrique, mode de tarification utilisé par les taxis. Cette interdiction porte une atteinte à la liberté d'entreprendre qui n'est pas justifiée par un motif d'intérêt général en lien direct avec l'objectif poursuivi par la loi. Enfin, n'a pas été déclaré contraire à la Constitution, mais sous réserve d'interprétation, l'article L. 3122-9 du code des transports qui oblige le conducteur d'un VTC qui achève une prestation à retourner au lieu d'établissement de l'exploitant du VTC ou dans un lieu hors de la chaussée où le stationnement est autorisé, sauf s'il justifie d'une autre réservation préalable (pratique dite du « retour à la base »). La restriction apportée à la liberté d'entreprendre par cette disposition se justifie par des objectifs d'ordre public, et plus particulièrement celui de police de la circulation et du stationnement sur la voie publique, et n'est pas manifestement disproportionnée. La réserve d'interprétation est quant à elle destinée à ce que le principe d'égalité soit respecté entre les VTC et les taxis hors de leur zone d'autorisation. (*Conseil constitutionnel, QPC, 22 mai 2015, Société UBER France SAS et autres, n° 2015-468/469/472*)

**Exclusion des VTC de l'utilisation d'une voie réservée sur une autoroute entre un aéroport international et le centre-ville :** Le marché des courses de transport reliant l'aéroport de Roissy à Paris aux heures de pointe est ouvert à l'activité de transport individuel de personnes sur réservation préalable qui est exercée aussi bien par les taxis que par les VTC. Dès lors, l'impossibilité pour ces derniers d'emprunter aux heures de pointe la voie réservée aux taxis sur un tel trajet constitue un risque important de perte de clientèle. L'arrêté préfectoro-

ral qui prévoit l'exclusion des VTC sur une voie réservée qu'il institue sur ce parcours porte une atteinte au droit de la concurrence et à la liberté du commerce et de l'industrie qui n'est ni nécessaire à un objectif d'intérêt général, ni proportionnée à l'atteinte d'un tel objectif. Le juge des référés peut par conséquent en suspendre l'exécution. (*TA de Montreuil, 9 juillet 2015, n° 1505443*)

## INSALUBRITE

### *Jurisprudence nationale*

**Qualification d'insalubrité irrémédiable :** Il résulte des dispositions du quatrième alinéa de l'article L. 1331-26 du code de la santé publique que l'insalubrité ne peut être qualifiée d'irrémédiable que lorsqu'il n'existe aucun moyen technique d'y mettre fin ou que les travaux nécessaires à sa résorption seraient plus coûteux que la reconstruction. Dans le cas où, ces conditions n'étant pas remplies, l'insalubrité ne peut être regardée comme présentant un caractère irrémédiable, il résulte des dispositions du II de l'article L. 1331-28 du code de la santé publique qu'il appartient à l'autorité administrative de prescrire la réalisation par le propriétaire des mesures strictement nécessaires pour y mettre fin, sans que l'intéressé puisse faire valoir utilement que le coût des mesures ordonnées est disproportionné par rapport à la valeur vénale de l'immeuble ou aux revenus qu'il en retire. Les dispositions des articles L. 1331-26 et L. 1331-28 du code de la santé publique n'ont ni pour objet, ni pour effet de permettre à l'autorité administrative de prescrire la réalisation de travaux par le propriétaire de locaux à la fois inoccupés et libres de location et dont l'état ne constitue

pas un danger pour la santé des voisins. (*CE, 15 avril 2015, 5<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> sous-sections réunies, n° 369548*)

### **Absence de responsabilité extra-contractuelle d'une commune pour le non-exercice par le maire de ses pouvoirs de police en matière d'insalubrité d'un logement :**

S'il appartient au maire, en vertu des pouvoirs généraux de police qu'il tient de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales et des pouvoirs de contrôle administratif et technique des règles générales d'hygiène applicables aux habitations et à leurs abords qui lui sont désormais conférés par l'article L. 1421-4 du code de la santé publique, de veiller au respect des règles de salubrité sur le territoire de la commune, la prescription de mesures adéquates de nature à faire cesser l'insalubrité dans un logement relève, en application des articles L. 1331-26 et L. 1331-28 du même code, de la compétence des services de l'Etat. Ainsi, il n'appartient pas au maire de prononcer des injonctions à l'encontre du propriétaire de l'immeuble présumé insalubre, et, en se bornant à attirer l'attention du propriétaire sur la nécessité de procéder à des travaux pour améliorer le caractère habitable, le maire n'a pas commis une faute. Le fait que ce maire n'ait pas, dès la visite de l'immeuble, saisi l'agence régionale de santé à l'effet de mettre en œuvre la procédure de salubrité relevant de la compétence du préfet, n'a pu constituer une faute de nature à engager la responsabilité de la commune compte tenu, d'une part, de la durée d'exécution des travaux prescrits ultérieurement par le préfet et, d'autre part, de ce que le préfet n'a pas estimé nécessaire de prononcer une interdiction d'habiter l'immeuble. Enfin,



dans le cas où il peut être remédié à l'insalubrité du logement, le préfet doit prescrire les mesures adéquates indiquées, ainsi que leur délai d'exécution, conformément à l'avis de la commission départementale consultée, mais il demeure en revanche libre de prononcer ou de ne pas prononcer l'interdiction d'habiter. En l'espèce, le préfet n'a pas décidé d'une telle interdiction, dès lors, les requérants ne peuvent se prévaloir d'une obligation d'assurer leur relogement, laquelle pèse en tout état de cause sur le propriétaire de l'immeuble insalubre. Quant à la commune, elle n'a pas commis de faute en ne cherchant pas à assurer leur relogement ou en ne veillant pas à ce que le propriétaire remplisse une telle obligation. (CAA de Nantes, 2 juin 2015, n° 13NT01431)

## 6 MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE

### ADOPTION D'UNE NOUVELLE CHARTE DE LA DÉCONCENTRATION

Le décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration (JORF du 8 mai 2015) abroge le décret du 1<sup>er</sup> juillet 1992 qui avait été pris en application de la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République. Il fait de **la déconcentration la règle de principe de l'organisation des administrations civiles de l'Etat**, c'est-à-dire d'une part des administrations centrales et des services à compétence nationale (compétents pour les seules missions à caractère national ou dont l'exécution, en vertu de la loi, ne peut être déléguée à un échelon territorial) et, d'autre

part, les services déconcentrés. Il **établit les rôles respectifs des administrations centrales et des services déconcentrés, en renforçant les attributions et les moyens de ces derniers.**

Le décret tend en particulier à **favoriser la déconcentration budgétaire ainsi que la déconcentration de la gestion des ressources humaines.** Pour ce faire, les objectifs fixés aux services déconcentrés par les administrations centrales devront être pluriannuels et des décrets en Conseil d'Etat fixeront pour chaque ministère les délégations de pouvoir accordées en matière de gestion des personnels des services déconcentrés. De plus, le décret prévoit une obligation (entrée en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2015) d'étude d'impact spécifique pour tous les textes ayant une incidence sur les services déconcentrés, qui doit permettre de vérifier les coûts et les bénéfices attendus. L'étude d'impact devra aussi évaluer l'adéquation entre les objectifs poursuivis et les contraintes et moyens des administrations civiles de l'Etat.

**La possibilité pour le préfet de région de proposer** au Premier ministre **une modification des règles d'organisation des services déconcentrés et de répartition des missions entre ces services**, pour l'application des politiques publiques et pour s'adapter aux spécificités du territoire dont il a la charge est institutionnalisée.

Enfin, **est créée une conférence nationale de l'administration territoriale de l'Etat** réunissant les préfets de région, les secrétaires généraux des ministères, un recteur d'académie, un directeur régional des finances publiques, un directeur

général d'agence régionale de santé ainsi que deux représentants du Premier ministre et des représentants de différents ministères. Elle devra veiller à l'articulation des relations entre les administrations centrales et les services déconcentrés ainsi qu'au respect de la règle de la déconcentration. Cette conférence établira chaque année un rapport de présentation des actions conduites par les préfets de région et les secrétaires des ministères, qui sera remis au Premier ministre et rendu public.

## REFORME TERRITORIALE

Le Parlement a adopté **la loi n° 2015-991 du 7 août 2015** (JORF du 8 août 2015) **portant nouvelle organisation territoriale de la République** qui a pour objectifs principaux la baisse des dépenses publiques et une meilleure considération des besoins des citoyens.

**Un premier volet** avait été ouvert avec **la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014** (JORF du 28 janvier 2014) de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Il a abouti à une véritable clarification de l'exercice des compétences au niveau local, et plusieurs métropoles ont été créées depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015 en application de cette loi, notamment celle de Lille.

**Le deuxième volet de la réforme territoriale**, constitué par **la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015** (JORF du 17 janvier 2015) relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, a permis de réduire le nombre des régions de 22 à 13. Ainsi, les régions Nord – Pas-de-Calais et Picardie

fusionnent, et 7 préfets préfigurateurs ont été nommés par le Premier ministre, dont le Préfet du Nord – Pas-de-Calais. Ils sont chargés d'élaborer et de coordonner le projet d'organisation régionale dans les nouvelles régions fusionnées.

La clause de **compétence** générale a été supprimée pour les **départements et les régions**. Ces échelons n'ont donc plus le droit d'intervenir sur les sujets non compris dans le champ de compétences que la loi leur attribue expressément. Les compétences du département sont recentrées sur la solidarité sociale, et sa compétence de prévention et de prise en charge des situations de fragilité, du développement social, de l'accueil des jeunes enfants et de l'autonomie des personnes est réaffirmée. Les départements sont aussi responsables de la solidarité territoriale.

Concernant **l'avenir des conseils départementaux, trois solutions sont possibles** pour s'adapter aux situations existantes. D'une part, dans les départements dotés d'une métropole, la fusion des deux structures pourra être choisie, aboutissant à une disparition du conseil départemental. D'autre part, dans les départements comptant des intercommunalités fortes, c'est-à-dire regroupant plus de quinze mille habitants, des compétences départementales pourront être assumées par une fédération d'intercommunalités, par exemple en matière de tourisme et d'accueil des gens du voyage. Enfin, dans les départements où les communautés de communes ne sont pas suffisamment importantes, autrement dit comprenant moins de cinq mille habitants, les compétences du conseil départemental seront clarifiées.

Concernant **les élections départementales**, les conseillers généraux sont désormais appelés conseillers départementaux. Lors des élections de mars 2015, l'intégralité des conseillers départementaux a été renouvelée pour une durée de 6 ans et le scrutin de liste binominal à deux tours (tous les binômes élus devant être composés d'une femme et d'un homme) a été appliqué. Quant aux limites des circonscriptions cantonales, elles ont été révisées en fonction des évolutions démographiques des territoires.

## REFORME A VENIR DES SOUS-PREFECTURES

Le Ministre de l'Intérieur souhaite « réformer profondément » l'administration préfectorale à l'échelon infra-départemental en supprimant certaines sous-préfectures et en créant d'autres. Il estime impératif de revoir la carte des sous-préfectures en fonction des « évolutions de la société, de la démographie et des besoins ». Il envisage une transformation des sous-préfectures en Maisons de l'Etat pour « accueillir d'autres services et créer des synergies ». Une trentaine de Maisons de l'Etat seraient en préparation. (*Discours de Bernard Cazeneuve, Ministre de l'Intérieur, Bayonne, 28 août 2015*)



### Rédaction :

Les étudiants du Master 1 Droit public de la Faculté de Droit de l'Université Catholique de Lille (UCL), promotion 2015-2016.

Travail réalisé à l'initiative et sous la supervision de Madame Bernadette DUARTE, Professeur (HDR – Droit public) à la Faculté de Droit de l'UCL, avec l'aimable collaboration de Monsieur Valéry TAQUET, chef du service juridique de la Direction de la Coordination des Politiques Interministérielles de la Préfecture du Nord.

### Direction des travaux :

Sous la direction de Bernadette DUARTE, Professeur (HDR – Droit public) à la Faculté de Droit de l'UCL

Monsieur Bertrand HEDIN, Maître assistant à la Faculté de Droit de l'UCL

avec l'aimable et précieuse collaboration de Monsieur Vincent COUSSIRAT-COUSTÈRE, Professeur agrégé des Facultés.

### Répartition du travail de recherche et de rédaction :

**Contentieux électoral et propagande :**  
Henri DEBLIQUIS

### Commande publique :

Morgane LEGRAS, Augustin LUTON, Antoine PORTELLI et Thomas VERROUST

**Etrangers :** Augustin LUTON, Bastien POINSOT, François POULAIN et Thomas VERROUST

**Fonction publique :** Marion DE CLIPPELAIR, Constance FORESTIER et Justine LAUWERIER

### Police administrative :

Stéphane GARCIA-DAMIEN, Madjid HAMMICHE et Morgane LEGRAS

### Modernisation de l'action publique :

Paul COSSART et Paul RIVET.

### Tuteurs :

Sophie CAPELAERE, Margaux DONNAY et Margaux DURIEZ.

### Aide à la publication :

Centre de Recherche sur les Relations entre le Risque et le Droit (C3RD), Faculté de Droit de l'Université Catholique de Lille

**Contact :** bernadette.duarte@univ-catholille.fr

**Réalisation :** Studiographic ICL

**Tirage à 70 exemplaires**

