

CONSEIL D'ÉTAT

Jurisprudences

Jurisprudence du Conseil d'État **2021**

version numérique

Jurisprudences

Fondateur

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

Responsable de la publication

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

Comité de rédaction

Président du comité de rédaction : Christophe Chantepy, président de la section du contentieux

Conception, réalisation : Clément Malverti, Cyrille Beaufiles, Guillaume de La Taille, Dorothee Pradines et Thomas Janicot, maîtres des requêtes, responsables du Centre de recherches et de diffusion juridiques (CRDJ) du Conseil d'État ; Alberto Amadori, premier conseiller de tribunal administratif et de cour administrative d'appel, chargé de mission auprès des responsables du CRDJ ; Pierre-Yves Martinie, responsable du service de diffusion de la jurisprudence au CRDJ et Séverine Bréard ; Corinne Mathey, secrétaire de la section du rapport et des études.

Ont contribué à l'analyse des jurisprudences les promotions 2020 et 2021 des auditeurs du Conseil d'État : Alexis Goin, Joachim Bendavid, Manon Chonavel, Martin Guesdon, Thalia Breton, François-René Burnod, Pauline Hot et Clément Tonon.

Secrétaire de rédaction

Corinne Mathey, secrétaire de la section du rapport et des études.



Avertissement

Cette édition du *Petit Combarnous* présente une sélection de décisions marquantes du Conseil d'Etat rendues dans le courant de l'année 2021.

La présentation éditoriale de l'ouvrage reste la même : les décisions sont présentées par rubriques (v. Sommaire), puis font l'objet, pour chacune d'elles, d'une courte analyse qui en relève les principaux apports juridiques. Les références dans le texte sont indexées par liens hypertexte de sorte à permettre un accès direct aux sources du droit et à la décision elle-même.

La nouveauté de cet ouvrage numérique tient à sa nouvelle périodicité : précédemment édité tous les deux ans, il offre depuis 2020 **une publication annuelle** afin de rendre plus rapidement accessibles les décisions juridictionnelles du Conseil d'Etat. Cette publication s'inscrit ainsi dans le sillon du rapport annuel de l'institution qui présente l'analyse du président de la section du contentieux sur « L'année contentieuse du Conseil d'État ». Ainsi, le *Petit Combarnous* offre désormais, en complémentarité du rapport public, des analyses spécifiques par décision au titre de l'année de référence.

Pour améliorer encore l'accessibilité de cette publication, le Conseil d'Etat propose également **un accès complet, direct et gratuit à l'édition du *Petit Combarnous*** comme tel était déjà le cas pour son rapport public.

Les éditions du *Petit Combarnous* sont ainsi **consultables et téléchargeables gratuitement sur le site internet du Conseil d'Etat** : <https://www.conseil-etat.fr>, rubriques «ressources», puis «études et publications», puis «**Jurisprudence**». Les rapports publics de l'institution sont, pour leur part, mis en ligne dans la rubrique «**rapports et études**».

Conseil d'Etat, tous droits réservés.



Sommaire

■ Actes.....	11
■ Armées et défense	12
■ Asile.....	15
■ Collectivités territoriales	18
■ Commerce, industrie et intervention économique de la puissance publique	21
■ Contributions et taxes	23
■ Domaine	27
■ Droits civils et individuels.....	29
■ Élections	32
■ Enseignement et recherche	34
■ Expropriation pour cause d'utilité publique.....	36
■ Juridictions administratives et judiciaires	38
■ Marchés et contrats administratifs	40
■ Nature et environnement.....	43
■ Police	47
■ Procédure	49
■ Responsabilité de la puissance publique	54
■ Santé publique.....	57
■ Travail	61



Index des principales abréviations

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



Introduction

Christophe Chantepy,
président de la section du contentieux

L'année 2021 a marqué le retour à une activité normale de la juridiction, après une année 2020 où les audiences, en dehors des audiences de référé, avaient été interrompues pendant le premier confinement.

Une fois de plus, le « Petit Combarnous », qui fête sa deuxième édition entièrement dématérialisée, braque les projecteurs sur quelques décisions qui ont permis à la jurisprudence de s'enrichir.

2021 aura d'abord été une année riche en illustrations du dialogue des juges.

Par deux décisions d'Assemblée, le Conseil d'État a complété le cadre de la conciliation entre les ordres juridiques national et européen, d'une part, en refusant l'*ultra vires*, c'est-à-dire de contrôler lui-même le respect de la répartition des compétences entre l'Union européenne et les États membres, d'autre part, en prolongeant sa jurisprudence *Arcelor* pour créer une clause de sauvegarde complète pour assurer la garantie effective des exigences constitutionnelles. Il a ce faisant marqué son choix du dialogue des juges, de la recherche de la conciliation, tout en posant une clause de dernier recours.

Par ailleurs, il a, pour la première fois, adressé à la Cour européenne des droits de l'homme une demande d'avis en application du protocole n° 16 à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Ensuite, avec la décision *Elena*, la section du contentieux a apporté une pierre supplémentaire à la jurisprudence sur ce qu'il est convenu d'appeler le contrôle dynamique en excès de pouvoir. Dorénavant, il est possible de greffer sur des conclusions classiques d'annulation pour excès de pouvoir dirigées contre un acte réglementaire des conclusions subsidiaires tendant à l'abrogation de cet acte, dès lors qu'il est démontré que par l'effet d'un changement suffisant des circonstances de droit ou de fait, cet acte est devenu illégal à la date à laquelle le juge statue. Il s'agit, comme pour la veine jurisprudentielle issue de la décision *Américains accidentels*¹, de rendre plus efficace le contrôle de la légalité des actes administratifs. Mais la jurisprudence se construit pas à pas, par touches successives, et l'élargissement du contrôle dynamique dans le futur devra se faire en veillant au caractère praticable des évolutions envisagées.

Au-delà de ces décisions éclairant la façon dont le juge administratif conçoit et exerce sa mission, le Conseil d'État est, cette année encore, intervenu au plus près des sujets d'actualité.

1 Voir « Petit Combarnous » 2018-2019, pages 28 et 29, [en ligne](#) sur le site internet du Conseil d'État.



Ainsi, le contentieux des élections municipales a permis d'apporter quelques éclairages nouveaux par rapport à l'abondante jurisprudence existante, notamment pour ce qui est de la régularité de la fusion des listes entre les deux tours de scrutin.

En contentieux fiscal, l'année 2021 a permis de préciser et clarifier les modalités d'imposition des gains de « *management package* », question controversée à laquelle la décision rendue en plénière fiscale apporte une réponse complète. Les conditions d'assujettissement à la TVA des services de cantines et piscines municipales assurés par les communes ont été également précisées.

En matière de protection de l'environnement, les affaires *Commune de Grande Synthe* et *Les amis de la Terre* ont connu en 2021 les suites qu'appelaient les décisions de principe rendues respectivement en 2020 et 2017. Dans le premier cas, le Conseil d'État a donné toute leur portée normative aux dispositions législatives et réglementaires fixant la trajectoire de réduction des gaz à effet de serre à l'horizon 2030 et enjoint à l'État de prendre d'ici au 31 mars 2022 les mesures correctives nécessaires. Dans la seconde affaire, il a liquidé une première tranche d'astreinte après avoir constaté l'insuffisance des mesures prises en matière de réduction de la pollution de l'air par les particules fines et le dioxyde d'azote, et un nouveau rendez-vous est fixé pour 2022. Dans ces deux affaires, le Conseil d'État s'est attaché à donner toute leur effectivité aux décisions qu'il avait rendues pour la protection de l'environnement.

La vaccination obligatoire contre la covid-19 en Polynésie française a été l'occasion pour le Conseil d'État de juger que l'atteinte portée au respect de la vie privée était justifiée par l'objectif de protection de la santé publique. Et, hasard du calendrier contentieux, il a été amené à préciser les conditions d'indemnisation des dommages imputables aux vaccinations obligatoires.

Enfin, l'expérimentation d'une plus grande oralité devant le Conseil d'État a connu de nombreuses illustrations en 2021, notamment avec l'organisation d'une première audience publique d'instruction dans la délicate affaire des salaires minima hiérarchiques. Sans préjuger de l'évaluation qui sera faite de cette expérimentation, on peut d'ores et déjà relever que cette formule, ainsi que la formule, plus légère, de séance orale d'instruction, entre les parties, à huis clos, ont apporté aux affaires en cause des éclairages très profitables, par rapport à la seule instruction écrite classique.

Ces décisions, et toutes celles que le format de ce recueil ne permet pas de retracer, sont empreintes du souci constant du juge administratif d'être non seulement juste en droit, mais concret, pragmatique et efficace.



Index des décisions analysées (par ordre alphabétique)

A

A...B... (M.) (n° 450341)	16
A... (M.) et C... (Mme) (n° 431494)	18
Agence de la biomédecine et M. et Mme K... (n°s 431291 431347)	56
Association des avocats ELENA France et autres (n° 437141, 437142)	11
Association Les amis de la Terre France et autres (n° 428409)	44
Association PASS LAS 21 Besançon et autres (n° 452731)	34

B

B. (M.) (n° 435452)	23
B. (M. et Mme) (n° 437498)	23

C

C (Mme) (n° 425539)	49
C...B... (M.) (n° 448707)	15
C...F... (M.) (n° 439764)	57
Collectivité de Corse (n° 454466)	40
Comité social et économique de l'unité économique et sociale Mondadori Magazines France élargie (n° 433214)	21
Commune de Besançon (n° 429361)	19
Commune de Grabels (n° 437634)	36
Commune de Grande-Synthe et autre (n° 427301)	43
Commune de Sarlat-la-Canéda (n° 441739) et Commune de Castelnaudary (n° 442378)	26

D

D... (M.) (n° 435323)	54
DA...DW, épouse CO (Mme) et autres (n°456004 et a.)	59

E

Élections municipales et communautaires de Cholet (n° 449688)	32
---	--------------------

F

Fédération des syndicats CFTC Commerce, services et force de vente et autres (n° 433053)	61
French Data Network et autres (n°s 393099 et autres)	29

G

G... Q... (M.) (n° 437125)	12
----------------------------------	--------------------



M

Min. c. M. et Mme B. (n° 428506).....	<u>23</u>
Ministre de l'économie, des finances et de la relance c/ SA Ceetrus France (n° 448651)	<u>51</u>

N

National Pension Service (n° 433301)	<u>24</u>
--	---------------------------

S

Société Mezzi & Fonderia (n° 438023)	<u>27</u>
Société sportive professionnelle olympique de Marseille (n° 440428).....	<u>41</u>
Société Tecnimont SpA et société TCM FR (n° 443342)	<u>38</u>
Syndicat national des journalistes et autres (n ^{os} 444849 et a.)	<u>47</u>

U

Union fédérale des consommateurs Que Choisir Nancy et sa région (n° 454125)	<u>52</u>
---	---------------------------



Actes

Abrogation par le juge de l'excès de pouvoir d'actes à caractère réglementaire

Association des avocats ELENA France et autres
(n° 437141, 437142)

Le juge de l'excès de pouvoir doit désormais prononcer, si les parties ont présenté des conclusions en ce sens, l'abrogation d'un acte réglementaire qu'un changement dans les circonstances de droit ou de fait a rendu illégal depuis son édicton.

CE, Sect., 19 novembre 2021, Association des avocats ELENA France et autres, n°s 437141 437142, Rec.

Lors de sa séance du 9 octobre 2015, le conseil d'administration de l'OFPPA a fixé la dernière liste des pays d'origine sûrs pour la France conformément aux dispositions de l'article 37 et de l'annexe I de la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 (dite directive « procédure ») et de l'article L. 722-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (désormais L. 531-25 du code). L'inscription d'un pays sur cette liste ayant pour effet de placer la demande d'asile d'un ressortissant de ce pays en procédure accélérée (délais réduits d'examen de la demande, fin du droit au maintien sur le territoire dès la décision de l'OFPPA, juge unique devant la CNDA sauf renvoi en formation collégiale, absence d'effet suspensif du recours en principe), plusieurs associations ont demandé au Conseil d'État d'annuler cette décision pour excès de pouvoir.

Certaines associations ont également demandé au Conseil d'État d'appliquer au litige la solution dégagée dans sa décision *M. A.* du 28 février 2020 (n° 433886, Rec.). Le Conseil d'État avait jugé que lorsqu'il est saisi d'un recours tendant à l'annulation d'une mesure de suspension provisoire, prise par l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD) à titre conservatoire sur le fondement de l'article L. 232-23-4 du code du sport en cas de suspicion de dopage d'un sportif, il lui appartient d'apprécier la légalité de la décision à la date à laquelle il statue et, s'il juge qu'elle est devenue illégale, d'en prononcer l'abrogation.

Par une première décision du 2 juillet 2021, *Association des avocats ELENA France et autres* (n°s 437141, 437142, 437365, T.), les chambres réunies ont annulé partiellement la décision du conseil d'administration de l'OFPPA en ce qu'elle maintenait sur la liste des pays d'origine sûrs le Bénin, le Sénégal et le Ghana et sursis à statuer pour renvoyer le jugement des conclusions à fin d'abrogation à la section du contentieux. Pour ce faire, le Conseil d'État s'est pour la première fois

fondé explicitement sur les dispositions de l'[article R. 122-17](#) du code de justice administrative (CJA), aux termes desquelles « *le jugement de toutes les affaires relevant de la juridiction du Conseil d'État est renvoyé à la section du contentieux (...) à la demande (...) de la formation de jugement (...)* ».

Par sa décision du 19 novembre 2021, la section du contentieux a jugé qu'il appartient au juge de l'excès de pouvoir saisi d'un acte réglementaire, d'abord, d'apprécier la légalité de cet acte à la date de son édicition et d'en prononcer l'annulation rétroactive s'il le juge illégal ; à défaut et saisi de conclusions en ce sens, de vérifier si depuis son édicition, un changement de circonstances n'a pas eu pour effet de le rendre illégal et, dans l'affirmative, d'en prononcer l'abrogation. Cette solution permet ainsi au requérant déjà engagé dans une instance d'obtenir du juge qu'il se prononce sur la légalité contemporaine de l'acte litigieux, lui épargnant ainsi le temps que pourraient prendre non seulement le déclenchement d'un refus d'abrogation de l'administration mais également une nouvelle instance sur ce refus. La décision précise en outre que les conclusions à fin d'abrogation sont subsidiaires par rapport aux conclusions à fin d'annulation et peuvent être présentées à tout moment, jusqu'à la clôture de l'instruction et pour la première fois en appel. Enfin, transposant la jurisprudence AC ! (CE, Ass., 11 mai 2004, [n° 255886](#), Rec.) à ce nouvel office du juge de l'excès de pouvoir, la section du contentieux reconnaît au juge la possibilité de prévoir dans sa décision que l'abrogation ne prend effet qu'à une date ultérieure qu'il détermine.

Armées et défense

Encadrement européen de la durée hebdomadaire de travail dans la gendarmerie nationale

M. G... Q... ([n° 437125](#))

L'assemblée du contentieux a jugé que l'organisation de la gendarmerie départementale assure que le temps de travail, au sens de la directive 2003/88/CE, des militaires qui y servent est effectivement inférieur à quarante-huit heures par semaine.

CE, Ass., 17 décembre 2021, M. G...Q..., [n° 437125](#), Rec.

Un sous-officier de gendarmerie demandait au Conseil d'État d'annuler le refus du ministre de l'intérieur de transposer à la gendarmerie départementale l'article 6 de la [directive 2003/88/CE](#) du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003, lequel prévoit que les États membres doivent limiter à 48 heures par semaine



la durée du travail, limite dont le respect peut être évalué sur une durée allant jusqu'à six mois.

Le Conseil d'État a tout d'abord précisé l'office du juge saisi d'une demande tendant à l'annulation d'un refus de transposer une directive européenne dans la continuité d'autres décisions rendues dans des configurations analogues (CE, 28 avril 2003, *Fédération française des courtiers d'assurances et réassurance et autres*, n^{os} [233343](#) et [233474](#), T. ; CE, 19 novembre 2020, *Commune de Grande-Synthe et autre*, n^o [427301](#), Rec.). À cet égard, il a jugé qu'il incombe au juge de vérifier si ces mesures relèvent bien de la compétence de l'autorité saisie de la demande et si les textes en vigueur assurent une transposition suffisante et conforme de la disposition en cause, en se plaçant à la date de la décision (CE, 27 mai 2021, *Association Compassion in World Farming France*, n^o [441660](#), T.). En l'espèce, la mesure demandée par le requérant, qui portait sur le temps de travail des militaires de gendarmerie, pouvait être prise par le ministre de l'intérieur au titre de son pouvoir d'organisation du service.

Le Conseil d'État s'est ensuite inscrit dans la jurisprudence résultant de sa récente décision *French Data Network* (CE, Ass., 21 avril 2021, n^{os} [393099](#) et autres, Rec., commentée *infra*) pour juger que, à la lumière des exigences constitutionnelles inhérentes à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation, l'indépendance nationale et l'intégrité du territoire impliquaient que fût assurée la disponibilité, en tout temps et en tout lieu, des forces armées. Il en a déduit que ce principe était susceptible de s'opposer, en dernier recours, à l'application d'une règle de droit de l'Union restreignant la disponibilité des militaires, faute pour ce principe de disposer d'une protection équivalente en droit de l'Union.

Cependant, le Conseil d'État n'a, en l'espèce, pas eu besoin de faire prévaloir le principe de nécessaire libre disposition des forces armées. Alors que les ministres défendeurs soutenaient que l'application à la gendarmerie départementale de l'article 6 de la directive du 4 novembre 2003 aurait conduit à priver de garanties effectives ce principe, le Conseil d'État a jugé, à l'examen des spécificités de l'état militaire et des missions militaires dont la gendarmerie, notamment départementale, est investie, eu égard aux garanties réglementaires existantes, aux données recueillies lors de l'instruction et à la circonstance que les astreintes des gendarmes ne sauraient être prises en compte dans le décompte de leur temps de travail, que l'organisation de la gendarmerie départementale assurait que le temps de travail, au sens de la directive, des militaires qui y servent soit effectivement inférieur à quarante-huit heures par semaine en moyenne sur six mois.

En effet, le champ d'application de la directive du 4 novembre 2003 est défini par renvoi à la [directive 89/391/CEE](#) du 12 juin 1989. Selon la Cour de justice de l'Union européenne, peuvent faire l'objet d'une exclusion les activités des militaires en opération, entraînement ou formation initiale, les activités présentant un lien d'interdépendance avec les opérations, celles qui ne se prêtent pas à un système de rotation des effectifs ou celles qui sont exécutées dans le cadre d'événements exceptionnels (CJUE, 15 juillet 2021, *B.K. c/ Republika Slovenija (Ministrstvo za obrambo)*, aff. [C-742/19](#)). Le Conseil d'État a relevé que les ministres de l'intérieur



et de la défense, dans leurs arguments avancés lors de l’instruction, soulignaient que, dans le contexte actuel, seule une partie « *très minoritaire* » des activités de la gendarmerie départementale pouvait bénéficier des exceptions admises par la CJUE.

Toutefois, le Conseil d’État a ensuite examiné précisément si les activités de la gendarmerie départementale méconnaissaient la limite hebdomadaire de 48 heures fixée par l’article 6 de la directive du 4 novembre 2003.

Le Conseil d’État a analysé, en premier lieu, le régime des astreintes des gendarmes départementaux. À cet égard, la Cour de justice avait récemment précisé que ces astreintes devaient être regardées comme du temps de travail quand elles ne permettaient pas au travailleur de gérer librement son temps, à la suite d’une appréciation au cas par cas, prenant en compte le temps de réaction laissé au travailleur, les contraintes et facilités accordées à celui-ci et la fréquence moyenne des prestations effectives normalement réalisées (CJUE, 9 mars 2021, *RJ c/ Stadt Offenbach am Main*, [aff. C-580/19](#)). En l’espèce, le Conseil d’État a constaté que les astreintes des gendarmes départementaux étaient effectuées en caserne, c’est-à-dire à leur domicile, et que les militaires sous astreinte n’étaient mobilisés qu’en second lieu. Par conséquent, même si le délai de mobilisation impartit est très court pour les astreintes dites « *immédiates* », ces astreintes ne pouvaient être regardées comme étant du temps de travail au sens de la directive du 4 novembre 2003.

Le Conseil d’État a analysé, en deuxième lieu, quatre instructions et circulaires relatives au temps de repos dans la gendarmerie et constaté que leur combinaison aboutissait à un temps d’activité maximal théorique hebdomadaire de cinquante-neuf heures et que le temps d’activité dans la gendarmerie, qui fait l’objet d’un décompte individuel, ne dépassait pas, en pratique, quarante heures par semaine en moyenne.

Il a relevé, en dernier lieu, que les gendarmes départementaux bénéficiaient d’autres compensations, comme leurs neuf semaines de permissions par an et les autorisations spéciales d’absence, qui étaient de nature à diminuer le temps d’activité des militaires de la gendarmerie.

Ainsi, l’Assemblée du contentieux a rejeté la requête en estimant que si les militaires ne sont pas exclus, par principe du champ d’application de la directive du 4 novembre 2003, l’organisation du temps de travail dans la gendarmerie départementale est compatible avec les objectifs de l’article 6 de la directive du 4 novembre 2003.



Asile

Octroi de la protection subsidiaire en cas de menace grave résultant d'une situation de conflit armé

M. C... B... ([n° 448707](#))

Après avoir validé le rejet d'une demande de récusation d'un magistrat de la CNDA, le Conseil d'État a jugé que la situation à Kaboul et dans la province d'Hérat, en Afghanistan, ne se caractérise pas par un niveau de violence susceptible de s'étendre à des personnes sans considération de leur situation personnelle de nature à permettre aux intéressés de bénéficier de la protection subsidiaire en application du c) de l'article L. 712-1 du CESEDA.

CE, 9 juillet 2021, M. C... B..., n° 448707, Rec.

Le Conseil d'État était saisi en cassation d'un arrêt rendu par la grande formation de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), qui avait refusé à un ressortissant afghan la reconnaissance de la qualité de réfugié ainsi que le bénéfice de la protection subsidiaire.

Devant la Cour, le requérant avait demandé, sans succès, la récusation d'un des membres de la formation de jugement, au motif qu'il était responsable du centre de recherche et documentation (Ceredoc) de la CNDA lors de l'élaboration d'une note d'information diffusée au sein de la Cour et donnant des éléments d'éclairage général sur certaines des questions en lien avec celles sur lesquelles elle devait se prononcer pour statuer sur la demande de protection. Sur ce point, le Conseil d'État a estimé qu'une telle circonstance n'est pas, par elle-même, susceptible de faire obstacle à ce que ce membre siège au sein de la grande formation chargée d'examiner cette demande de protection.

Après avoir estimé que la Cour avait à bon droit refusé la qualité de réfugié, le Conseil d'État a examiné le refus de la protection subsidiaire. Celle-ci doit être accordée à toute personne dont la situation ne répond pas à la définition du statut de réfugié mais pour laquelle il existe des motifs sérieux et avérés de croire qu'elle courrait dans son pays un risque réel de subir l'une des atteintes graves définies par l'article L. 512-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), notamment, aux termes du 2° de ces dispositions, en cas de menace grave et individuelle contre sa vie ou sa personne en raison d'une violence qui peut s'étendre à des personnes sans considération de leur situation personnelle et résultant d'une situation de conflit armé interne ou international.



Confirmant l'analyse de la Cour, le Conseil d'État a jugé que, pour caractériser le niveau de violence justifiant l'octroi de la protection subsidiaire au titre du 2° de l'article L. 512-1, le juge de l'asile devait se fonder sur des critères tant quantitatifs (le nombre d'incidents liés au conflit, leur fréquence et leur intensité par rapport à la population locale, le nombre de tués et blessés civils...) que qualitatifs (les méthodes ou tactiques de guerre employées, les types d'armes utilisés par les parties au conflit...), ces critères devant être appréciés au vu de sources publiques, pertinentes et actuelles à la date de lecture de la décision.

Conformément à cette méthodologie générale, l'analyse des risques liés au conflit armé supposait donc, au cas d'espèce, une évaluation actualisée du niveau de violence existant dans la province de Kaboul, point d'entrée dans le pays, et dans celles d'Hérat, région que le requérant avait vocation à rejoindre. La prise en compte des nouveaux indicateurs quantitatifs et qualitatifs avait conduit la Cour à estimer que les provinces de Kaboul, y compris la ville de Kaboul, et d'Hérat connaissaient à la date de ses décisions un niveau de violence aveugle significatif, sans être cependant tel que toute personne y serait exposée, du seul fait de sa présence, à une menace grave et individuelle contre sa vie ou sa personne. Le Conseil d'État a estimé qu'en statuant de la sorte, la CNDA n'avait pas inexactement qualifié le niveau de violence en Afghanistan et dans les provinces de Kaboul et d'Hérat à la date de sa décision.

Prolongation du délai de transfert d'un demandeur d'asile en cas de fuite du demandeur

M. A... B... (n° 450341)

Le Conseil d'État a jugé que la prolongation du délai de transfert en cas de fuite du demandeur n'est qu'une des modalités d'exécution de la décision initiale de transfert et ne peut être regardée comme révélant une décision susceptible de recours.

CE, avis, 28 mai 2021, M. A... B..., n° 450341, Rec.

L'article 29 du [règlement n° 604/2013](#) du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 (dit « Dublin III ») encadre dans le temps la phase de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée sur le territoire de l'Union ainsi que la phase d'exécution de la décision de transfert vers cet État ; il prévoit à cet égard que le délai pour procéder au transfert effectif du demandeur d'asile est de six mois à compter de l'acceptation, par l'État responsable, de la requête aux fins de prise ou de reprise en charge. En cas d'expiration du délai,



l'État requérant – sur le territoire duquel est le demandeur et dans lequel a été présentée la demande d'asile – devient de plein droit responsable de l'examen de la demande.

Cependant, le délai peut être prolongé jusqu'à un an s'il n'a pas pu être procédé au transfert en raison d'un emprisonnement de la personne concernée et jusqu'à dix-huit mois si la personne concernée prend la fuite. La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE, 13 septembre 2017, *Khir Amayry*, [aff. C-60/16](#)) tend à considérer que la prolongation du délai de transfert, lorsque les conditions en sont remplies, est de plein droit.

Saisi de la légalité d'une décision par laquelle un préfet avait prolongé le délai d'exécution de la décision de transfert aux autorités italiennes, le tribunal administratif de Cergy-Pontoise a présenté au Conseil d'État une demande d'avis portant sur la question de savoir si la prolongation du délai de transfert d'un demandeur d'asile est susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir.

Par une décision CE, 21 octobre 2015, *Mme A...* ([n° 391375](#), T), le Conseil d'État avait estimé que la prolongation du délai de transfert avait pour effet de maintenir en vigueur la décision de remise aux autorités de l'État responsable et non de faire naître une nouvelle décision de remise, si bien que le demandeur d'asile n'avait pas à être spécifiquement informé de la prolongation du délai de transfert. Cette jurisprudence était conforme à celle de la Cour de Luxembourg, qui a jugé par la suite que, pour que la prolongation soit effective, il suffit que l'État requérant informe l'État responsable du fait que la personne a pris la fuite et indique, dans le même temps, le nouveau délai de transfert (CJUE, Gr. Ch., 19 mars 2019, *Jawo*, [aff. C-163/17](#)).

En l'espèce, le Conseil d'État a tiré toutes les conséquences de l'économie des textes et de la jurisprudence précitée en jugeant que la prolongation du délai de transfert n'est qu'une des modalités d'exécution de la décision initiale de transfert et ne peut, dès lors, être regardée comme révélant une décision susceptible de recours.

Il a toutefois précisé que le droit au recours du demandeur qui souhaiterait se prévaloir devant le juge de l'expiration du délai de transfert est assuré par trois voies de droit distinctes : le demandeur a la faculté, en premier lieu, de présenter une argumentation liée à l'expiration du délai de transfert dans le cadre du recours contre la décision de transfert elle-même, entraînant, dans l'hypothèse où elle serait fondée, un non-lieu à statuer devant le juge (CE, 27 mai 2019, *Mme A...*, [n° 421276](#), aux T.) ; l'intéressé peut demander, en deuxième lieu, au préfet de reconnaître la compétence de la France pour examiner sa demande d'asile puis saisir le juge, le cas échéant dans le cadre d'une instance de référé, d'un éventuel refus fondé sur l'absence d'expiration du délai de transfert (CE, 27 mai 2019, *Mme A...*, [n° 428025](#), aux T.) ; en troisième lieu, le demandeur peut également se prévaloir de l'absence de cause de prolongation du délai de transfert et donc de l'expiration de ce dernier à l'appui d'un recours dirigé contre une mesure prise en vue de l'exécution du transfert (telle qu'une assignation à résidence) ou contre une mesure tirant les conséquences du constat de la fuite (telle que la limitation ou la suspension des conditions matérielles d'accueil) (CE, avis, 26 juillet 2018, *Mme A...*, [n° 417441](#), Rec.).



Collectivités territoriales

Service public local de distribution d'eau potable

M. A... et Mme C... (n° 431494)

Le Conseil d'État a précisé les obligations incombant aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale en matière de raccordement au réseau public de distribution d'eau potable.

CE, 26 janvier 2021, M. A... et Mme C..., n° 431494, Rec.

En l'espèce, le juge administratif était saisi de la légalité du refus du maire d'une commune rurale de raccorder au réseau public de distribution d'eau potable une maison d'habitation située à l'extérieur du village.

Annulant le jugement de première instance qui avait donné satisfaction aux requérants, la cour administrative d'appel avait rejeté la requête en jugeant que ni les dispositions législatives invoquées ni aucune autre disposition législative ou réglementaire ne mettent à la charge des communes une obligation générale de raccordement au réseau public de distribution d'eau potable.

Saisi en cassation, le Conseil d'État était invité à préciser la portée des dispositions de l'article [L. 2224-7-1](#) du code général des collectivités territoriales (CGCT), qui prévoient que les communes « *arrêtent un schéma de distribution d'eau potable déterminant les zones desservies par le réseau de distribution* ».

S'inspirant de la jurisprudence applicable en matière d'assainissement (CE, 24 novembre 2017, *M. B...*, n° 396046, T.), le Conseil d'État a jugé qu'il résulte de ces dispositions qu'il appartient aux communes ou aux établissements publics de coopération intercommunale compétents de délimiter, dans le respect du principe d'égalité devant le service public, les zones de desserte sur la base desquelles les demandes de raccordement au réseau public de distribution d'eau potable seront traitées.

Au sein des zones de desserte, tant qu'elles n'en ont pas modifié les délimitations, les collectivités sont tenues de faire droit, dans un délai raisonnable, aux demandes de réalisation de travaux de raccordement pour toutes les propriétés qui ont fait l'objet des autorisations et agréments visés à l'article [L. 111-12](#) du code de l'urbanisme. Le Conseil d'État a précisé que le caractère raisonnable du délai doit s'apprécier au regard, notamment, du coût et de la difficulté technique des travaux d'extension du réseau de distribution d'eau potable et des modalités envisageables de financement des travaux.



En dehors des zones de desserte ou en l'absence de délimitation par le schéma de telles zones, la collectivité apprécie la suite à donner aux demandes d'exécution de travaux de raccordement, dans le respect du principe d'égalité devant le service public, en fonction, notamment, de leur coût, de l'intérêt public et des conditions d'accès à d'autres sources d'alimentation en eau potable. En cas de refus, le juge de l'excès de pouvoir exerce sur la légalité de la décision un contrôle restreint à l'erreur manifeste d'appréciation.

Dans l'affaire dont il était saisi, la cour n'ayant pas recherché si une zone de desserte avait été délimitée dans le secteur où se trouvait l'habitation des requérants, le Conseil d'État a annulé l'arrêt attaqué pour erreur de droit et renvoyé l'affaire devant le juge d'appel.

Service public de restauration scolaire

Commune de Besançon ([n° 429361](#))

Le Conseil d'État a précisé l'étendue de l'obligation d'inscription d'un élève à un service public de restauration scolaire à la charge d'une collectivité territoriale, lorsque celle-ci a institué un tel service.

CE, 22 mars 2021, Commune de Besançon, [n° 429361](#), Rec.

L'[article L. 131-13](#) du code de l'éducation, issu de la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, dispose que « *L'inscription à la cantine des écoles primaires, lorsque ce service existe, est un droit pour tous les enfants scolarisés. Il ne peut être établi aucune discrimination selon leur situation ou celle de leur famille* ».

Avant l'entrée en vigueur de ces dispositions, le droit applicable à la restauration scolaire était essentiellement d'origine prétorienne. Le Conseil d'État avait ainsi jugé que l'institution d'un tel service public par les communes est facultative (CE, Sect., 5 mai 1984, *Commissaire de la République de l'Ariège c/ Commune de Lavelanet*, [n° 47875](#), Rec.). Restait toutefois posée la question de la possibilité pour une commune de refuser l'inscription d'un élève et, le cas échéant, celle des motifs sur lesquels un tel refus pouvait reposer.

En l'espèce, le maire de Besançon avait refusé d'inscrire un élève au service public de restauration scolaire, au motif que la capacité maximale d'accueil de ce service était atteinte. Saisi par la mère de l'intéressé, le tribunal administratif de Besançon, confirmé sur ce point par la cour administrative d'appel de Nancy, avait annulé ce refus, en jugeant que les collectivités ayant fait le choix de créer un service de restauration scolaire étaient tenues de garantir à chaque élève le droit d'y être inscrit et ne pouvaient, au motif du manque de place disponible, refuser d'y inscrire un élève qui en fait la demande.

Saisi en cassation, le Conseil d'État a d'abord confirmé le caractère facultatif, qui ressort de la lettre même de l'article [L. 131-13](#) du code de l'éducation (« *lorsque ce service existe* »), de la création d'un service public de restauration scolaire par les communes, lequel avait été rappelé par le Conseil constitutionnel dans sa décision sur la loi du 27 janvier 2017 (CC, 26 janvier 2017, [n° 2016-745 DC](#)).

En se référant aux travaux préparatoires de cette loi, le Conseil d'État s'est en revanche refusé, contrairement aux juges du fond, à lire ces dispositions comme garantissant à tout enfant qui en fait la demande le droit d'accéder à la restauration scolaire lorsque ce service existe, et comme faisant ainsi peser sur les communes une obligation de résultat. Il a ainsi jugé que l'article [L. 131-13](#) du code de l'éducation ne fait pas obstacle à ce que les collectivités territoriales puissent légalement refuser d'y admettre un élève lorsque, à la date de leur décision, la capacité maximale d'accueil de ce service public est atteinte.

Pour autant, les collectivités territoriales ayant mis en place un service de restauration scolaire ne disposent pas d'une marge d'appréciation illimitée, le Conseil d'État faisant peser sur elles deux séries d'obligations. D'une part, elles ne peuvent légalement refuser d'accueillir un élève sur le fondement de considérations contraires au principe d'égalité, et donc, en cas d'insuffisance de place, retenir des critères de sélection contraires à ce principe. D'autre part, les collectivités sont tenues de « prendre en compte l'intérêt général qui s'attache à ce que tous les élèves puissent bénéficier de ce service public ». Ainsi, dans l'hypothèse où la collectivité est conduite, du fait du sous-dimensionnement structurel de son service de restauration scolaire, à refuser année après année un nombre significatif d'élèves, le juge pourrait être conduit à juger illégaux les refus opposés pour ce seul motif.



Commerce, industrie et intervention économique de la puissance publique

Intérêt pour agir contre une autorisation de concentration

Comité social et économique de l'unité
économique et sociale Mondadori Magazines
France élargie ([n° 433214](#))

La section du contentieux a admis l'intérêt à agir d'un comité social et économique d'une entreprise faisant l'objet d'une opération de concentration à l'encontre d'une décision de l'Autorité de la concurrence autorisant cette opération.

CE, Sect., 9 mars 2021, Comité social et économique de l'unité économique et sociale Mondadori Magazines France élargie, [n° 433214](#), Rec.

Le 24 juillet 2019, l'Autorité de la concurrence a autorisé l'acquisition de la totalité du capital et des droits de vote d'un groupe de presse, la société Mondadori France, par un autre groupe, la société Reworld Media. Le comité social et économique (CSE) de l'unité économique et sociale (UES) Mondadori Magazines France demandait au Conseil d'État l'annulation de cette décision pour excès de pouvoir (CE, Ass. 21 décembre 2012, *Société Groupe Canal Plus*, [n° 362347](#), Rec.).

En défense, l'Autorité de la concurrence soulevait une fin de non-recevoir tirée du défaut d'intérêt à agir du CSE, en se prévalant, notamment, de la décision *Société Beaugrenelle Patrimoine* (CE, 4 avril 2018, [n° 405343](#), T.), par laquelle le Conseil d'État avait exclu l'intérêt du bailleur d'un magasin d'une société prenant le contrôle exclusif d'une autre à agir contre la décision de l'Autorité de la concurrence relative à cette prise de contrôle.

En l'espèce, la section du contentieux a écarté cette fin de non-recevoir, estimant que l'intérêt invoqué par le CSE était adéquat au regard de l'objet de la décision attaquée.



En effet, l'article [L. 2312-8](#) du code du travail confie aux CSE la mission d'assurer une expression collective des salariés permettant la prise en compte permanente de leurs intérêts dans les décisions relatives à la gestion et à l'évolution économique et financière de l'entreprise et à l'organisation du travail. Or, une décision autorisant une prise de contrôle emporte généralement des conséquences importantes sur l'organisation économique de l'entreprise.

En jugeant que le CSE de la société faisant l'objet de l'opération de prise de contrôle avait un intérêt lui donnant qualité pour agir, le Conseil d'État s'est inscrit dans la lignée de précédentes décisions reconnaissant un tel intérêt à des institutions représentatives du personnel ou à des syndicats de salariés en matière de concentration, compte tenu des effets des décisions d'autorisation (v. CE, Ass., 22 décembre 1982, *Comité central d'entreprise de la société française d'équipement pour la navigation aérienne*, [n^{os} 34252, 34798](#), p. 436, s'agissant de l'intérêt d'un comité d'entreprise à agir contre la décision ayant eu pour effet de transférer au secteur privé la propriété d'une entreprise du secteur public ; CE, Ass., 16 mai 2003, *Fédération des employés et cadres (CGT-FO) et autres*, [n° 255482](#), p. 211, s'agissant de l'intérêt d'un syndicat pour contester la décision du comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (CECEI) autorisant des opérations de concentration portant sur des activités bancaires).

Sur le fond, l'ensemble des moyens de la requête ont été écartés. Le Conseil d'État a notamment jugé que l'Autorité de la concurrence n'était pas tenue, pour accorder son autorisation, de s'assurer du respect par les entreprises concernées des dispositions du code du travail relatives à l'information et à la consultation du CSE en cas d'opération de concentration, dès lors qu'aucune disposition du code du travail ou du code de commerce ne fait peser sur l'Autorité une telle obligation.



Contributions et taxes

Modalités d'imposition des gains de « management package »

M. et Mme B... ([n° 437498](#)), M. B... ([n° 435452](#))
et Min. c. M. et Mme B... ([n° 428506](#))

Un *management package* est un ensemble conventionnel cohérent liant la rémunération d'un cadre salarié à l'évolution de la valeur du capital social. Par trois décisions rendues en formation de plénière fiscale, le Conseil d'État a éclairé les conditions d'assujettissement à l'impôt sur le revenu des gains de *management package*, lorsque les instruments qui ont été employés ne sont pas au nombre de ceux pour lesquels la loi a organisé un régime fiscal particulier.

CE, Plén., 13 juillet 2021, M. et Mme B..., [n° 437498](#), Rec. ; M. B..., [n° 435452](#) ; Min. de l'action et des comptes publics c. M. et Mme B..., [n° 428506](#), Rec.

Deux contribuables ([n° 437498](#) et [n° 435452](#)) contestaient leur imposition à l'impôt sur le revenu, dans la catégorie des traitements et salaires, des gains qu'ils avaient réalisés après la cession de leurs bons de souscription d'actions (BSA), estimant que ces gains auraient dû être qualifiés de plus-values de cession de valeurs mobilières des particuliers. Dans une troisième affaire ([n° 428506](#)), l'administration fiscale contestait l'imposition en tant que plus-values de cession des gains réalisés par un contribuable au moment de la cession d'actions acquises en exécution d'un contrat d'option d'achat d'actions.

Le Conseil d'État s'est attaché, dans un premier temps, à caractériser les gains successifs que le bénéficiaire d'un *management package* peut retirer de celui-ci. À cet égard, il a relevé qu'en acquérant ou en souscrivant des options d'achat d'actions ou des bons de souscription d'actions à des tarifs préférentiels au regard de leur valeur réelle (ou vénale) à la date de cette acquisition ou souscription, un dirigeant ou un salarié bénéficie, à concurrence de la différence entre le prix ainsi acquitté et cette valeur, d'un gain d'entrée. Ce gain se distingue tant du gain d'exercice – égal à la différence entre la valeur réelle de l'action achetée ou souscrite à la date de cette achat ou souscription et le coût d'exercice – que du gain de cession, gain en capital réalisé par le cessionnaire à l'occasion de la cession d'un élément de son patrimoine.

Dans un deuxième temps, la formation plénière a qualifié les revenus en litige sur le plan fiscal. Lorsque les gains d'acquisition trouvent essentiellement leur source dans l'exercice par l'intéressé de ses fonctions de dirigeant ou salarié, celui-ci est imposable, au titre de l'année d'acquisition ou de souscription des options ou des bons, dans la catégorie des traitements et salaires en application des articles [79](#) et [82](#) du code général des impôts (CGI). En revanche, les gains nets issus de la cession à titre onéreux de BSA, gains en capital, sont en principe imposables suivant le régime des plus-values de cession de valeurs mobilières des particuliers prévu par l'[article 150-0 A](#) du CGI, y compris lorsque les BSA ont été acquis ou souscrits auprès d'une société dont le contribuable était alors dirigeant ou salarié ou auprès d'une société du même groupe.

Toutefois, lorsque, eu égard aux conditions de réalisation du gain de cession, ce gain doit être regardé comme acquis, non à raison de la qualité d'investisseur du cédant, mais en contrepartie de ses fonctions de salarié ou de dirigeant, il constitue un revenu imposable dans la catégorie des traitements et salaires en application des articles [79](#) et [82](#) du CGI. Dans l'affaire n° [437498](#) en particulier, le Conseil d'État a précisé que la qualification de gain en capital imposable selon le régime des plus-values de cession de valeurs mobilières doit être écartée lorsque l'intéressé a bénéficié d'un mécanisme lui garantissant, dès l'origine ou ultérieurement, le prix de cession de ces bons dans des conditions constituant la contrepartie de l'exercice de ses fonctions de dirigeant ou de salarié.

Libre circulation des capitaux et retenue à la source

National Pension Service ([n° 433301](#))

Le Conseil d'État a jugé qu'un organisme de retraite non-résident ayant été effectivement imposé sur les dividendes de source française qu'il a perçus au taux de 15 %, conformément au 5 de l'article 206 et de l'article 219 bis du CGI et, donc, comme les organismes de retraite français, ne peut se prévaloir d'aucun traitement discriminatoire incompatible à la libre circulation des capitaux garantie par le droit de l'Union, et en tout de cause n'est pas placé dans la même situation que ces organismes français pour l'application des clauses OCDE de non-discrimination.

CE, 6 décembre 2021, National Pension Service, [n° 433301](#), Rec.

Le Conseil d'État a été saisi par une caisse de retraite coréenne, le *National Pension Service* (NPS) d'une demande de remboursement de la retenue à la source à laquelle elle avait été assujettie en France sur des dividendes perçus de sociétés françaises.

Il juge en premier lieu que le NPS ne peut pas se prévaloir de l'article 24 de la [convention fiscale franco-coréenne du 19 juin 1979](#) interdisant toute discrimination à raison de la nationalité dès lors que, pour l'application de ces stipulations, une caisse de retraite établie en Corée et gérant le régime obligatoire d'assurance vieillesse de ce pays ne se trouve pas dans la même situation qu'une caisse de retraite gérant un régime obligatoire d'assurance vieillesse établie en France, eu égard notamment aux bénéficiaires que les assurés français peuvent en retirer. Ce faisant, sans remettre en cause l'assimilation jurisprudentielle de la résidence à la nationalité pour l'application des clauses OCDE de non-discrimination (CE, 17 janvier 1996, SA Nike, [n° 120646](#), p. 2 ; CE, 5 juillet 2010, *Pinacothèque d'Athènes*, [n° 309693](#), p. 243), le Conseil d'État précise, en cohérence avec les commentaires du comité des affaires fiscales de l'OCDE, que la comparabilité de la situation des organismes sans but lucratifs résidents et non-résidents s'apprécie à l'aune de l'identité des bénéficiaires de leur activité.

En deuxième lieu, par sa réponse aux moyens tirés de la libre circulation des capitaux garantie par le droit de l'Union, le Conseil d'État clarifie deux points. Il juge d'abord que, dans le cas d'un contribuable non-résident effectivement traité, pour l'imposition de ses revenus de source française, moins favorablement qu'un résident placé dans une situation comparable, « *il appartient à l'administration fiscale et, le cas échéant, au juge de l'impôt, de dégrever l'imposition en litige dans la mesure nécessaire au rétablissement d'une équivalence de traitement* » (dans la lignée de la décision SAEM de Gestion du Port Vauban du 22 novembre 2019, [n° 423698](#), T. pp. 620-690). Il juge ensuite que la libre circulation des capitaux doit conduire éventuellement à étendre au contribuable non-résident les règles en principe applicables aux seuls organismes résidents.

En troisième lieu, le Conseil d'État a jugé que le NPS n'avait pas été traité en l'espèce plus défavorablement qu'une caisse de retraite française. A cet égard, en vertu du 5 de l'[article 206](#) et de l'[article 219 bis](#) du CGI, dans sa rédaction issue de l'[article 34](#) de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009, ces organismes sont assujettis à l'impôt sur les sociétés à raison de dividendes de source française au taux de 15%, sauf si ces revenus sont soumis à la retenue à la source visée à l'[article 119 bis](#) du CGI. Le Conseil d'État précise que ces dispositions trouvent à s'appliquer y compris lorsque les dividendes perçus, qui ne peuvent être regardés comme découlant directement de la réalisation même de son activité par la caisse de retraite, seraient ultérieurement affectés à la réalisation de celle-ci et permettraient à cette caisse de disposer des ressources nécessaires à l'accomplissement de sa mission.

En quatrième et dernier lieu le Conseil d'État a confirmé que le NPS n'était pas comparable aux fondations reconnues d'utilité publique, lesquelles sont exonérées d'impôt sur les sociétés. S'inscrivant dans la lignée d'un précédent (CE, 7 juin 2017, *Fondation Jean et Lili Delaby*, [n° 389927](#), T.), il a rappelé que, par définition, une telle fondation affecte de manière irrévocable ses biens, droits ou ressources à la réalisation d'activités d'intérêt général et à but non lucratif. Or la caisse de retraite coréenne, exerçant une activité d'assurance pour laquelle elle perçoit des cotisations en reversant des pensions à ses assurés, ne peut pas être regardée comme affectant de façon irrévocable ses ressources à son activité.



Assujettissement à la TVA des services de cantines et piscines municipales assurés par les communes

Commune de Sarlat-la-Canéda (n° 441739) et Commune de Castelnaudary (n° 442378)

Le Conseil d'État a précisé que les communes ne sont pas assujetties à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) à raison de leurs activités de fourniture de repas dans les cantines et d'exploitation d'une piscine municipale traditionnelle, dès lors que ces activités sont exercées en tant qu'autorité publique au sens de l'article 256 B du CGI interprété conformément à la directive TVA et qu'elles ne conduisent pas à des distorsions de concurrence d'une certaine importance.

CE, 28 mai 2021, Commune de Sarlat-la-Canéda, n° 441739 et CE, 28 mai 2021, Commune de Castelnaudary, n° 442378, Rec.

Les communes de Sarlat-la-Canéda et de Castelnaudary ont réclamé du juge de l'impôt le remboursement de crédits de TVA constatés à raison, respectivement, de leur activité de fourniture de repas dans les cantines scolaires et d'exploitation d'une piscine ; elles ont soutenu à cet effet et en vain, avant d'en saisir le Conseil d'État, qu'elles étaient assujetties à la TVA au titre de l'exercice de ces activités.

L'article 13 de la [directive 2006/112/CE](#) du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de TVA (directive TVA), à la lumière duquel les dispositions du code général des impôts (CGI) doivent être interprétées, prévoit que les organismes de droit public ne sont pas assujettis à la TVA à raison de leurs activités à la condition, en premier lieu, qu'ils les exercent « en tant qu'autorité publique » et, en second lieu, que l'absence d'assujettissement ne conduise pas à des distorsions de concurrence d'une certaine importance.

S'agissant de la première condition, un organisme de droit public est réputé exercer en tant qu'autorité publique les activités qui sont exonérées de TVA en application de l'article 132 de la directive TVA (CJCE, 6 février 1997, *Marktgemeinde Welden*, aff. C-247/95). Le m) de cet article, notamment, prévoit l'exonération de « certaines prestations de services ayant un lien étroit avec la pratique du sport ou de l'éducation physique ». Quant au i) de l'article 132, il prévoit l'exonération de « l'enseignement scolaire ou universitaire », ainsi que celle « des prestations de services et des livraisons de biens qui leur sont étroitement liées, effectués par des organismes de droit public de même objet ». Ces exonérations emportant exemptions pour les organismes de droit public ont été transposées à l'article [256 B](#) du CGI.

Or et d'une part, l'exploitation de la piscine dont la commune de Castelnaudary est propriétaire présente, au vu des équipements, le caractère d'une prestation de

service à caractère sportif et non pas de loisirs. D'autre part, la commune de Sarlat-la-Canéda dispose, en vertu de l'article [L. 2121-30](#) du code général des collectivités territoriales (CGCT), d'une compétence d'organisation du service public éducatif et la fourniture de repas à la pause méridienne au sein même des établissements scolaires constitue une prestation étroitement liée à l'enseignement scolaire (par analogie, CJCE, 14 juin 2007, *Horizon college*, [aff. C-434/05](#)). L'une et l'autre communes avaient donc exercé leurs activités en tant qu'autorité publique.

S'agissant de la seconde condition, traduisant le principe de neutralité fiscale inhérent au système de TVA (CJUE, 16 septembre 2008, *Isle of Wight Council et autres*, [aff. C-288/07](#)), le Conseil d'État a relevé que l'exploitation économique des piscines municipales et des cantines scolaires est structurellement déficitaire (s'agissant des cantines, le déficit est même la conséquence nécessaire des articles [R. 531-52](#) et [R. 531-53](#) du code de l'éducation). Par conséquent, un opérateur privé ne pourrait pas exercer ces activités sans subvention publique et le désavantage qu'il subit ne trouve pas sa cause dans l'exemption des communes ; quant à la circonstance que la commune se trouve elle-même désavantagée par l'impossibilité de déduire la TVA amont, le Conseil d'État l'a jugée dépourvue d'incidence.

Domaine

Compétence pour connaître d'un litige né d'un contrat portant occupation du domaine public à l'étranger

Société Mezzi & Fonderia ([n° 438023](#))

Le Conseil d'État a jugé que les règles d'ordre public prévues par le code général des propriétés des personnes publiques sont applicables aux dépendances domaniales situées à l'étranger et que le juge administratif est, dès lors, compétent pour connaître d'un litige relatif à l'exécution d'un contrat, même régi par un droit étranger, comportant occupation de ces dépendances.

CE, 25 juin 2021, Société Mezzi & Fonderia, [n° 438023](#), Rec.

La société de restauration italienne Mezzi e Fonderia avait conclu avec l'Académie de France à Rome, établissement public national à caractère administratif, un contrat pour l'exploitation d'un café-restaurant situé au sein de la Villa Médicis. Ce contrat prévoyait notamment, d'une part, que les relations contractuelles entre les parties seraient régies par le droit italien et, d'autre part, que tout litige qui en naîtrait serait soumis « à la compétence exclusive des juridictions de Paris ».



La compétence des juridictions françaises ne faisait aucun doute en application du [règlement n° 1215/2012](#) du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2012 (dit « Bruxelles I bis), dès lors qu'elle résultait d'une clause attributive de juridiction stipulée entre les parties et que le contrat, ne pouvant être qualifié de contrat de bail, n'était pas dans le champ d'application des compétences exclusives telles que définies à l'article 24 du règlement. De plus, la Cour de cassation italienne avait déjà décliné, par un arrêt du 17 avril 2018, sa compétence au profit des juridictions françaises.

Pendant, la compétence des juridictions de l'ordre administratif, saisies par l'Académie de France à Rome, était contestée par la société.

Le Conseil d'État a jugé qu'il appartient en principe à l'autorité judiciaire de connaître du litige né d'un contrat international non soumis au droit français, lorsqu'un tel litige est attribué aux juridictions françaises (CE, Sect., 19 novembre 1999, *M. X...*, [n° 183648](#), Rec.). La compétence du juge administratif est en effet une « compétence d'attribution » qui est intimement liée au caractère exorbitant du droit commun des règles qu'il applique (TC, 8 février 1873, *Blanco*, Rec.).

Dans la présente affaire, le Conseil d'État a qualifié la villa Médicis de dépendance du domaine public, dès lors qu'elle satisfait aux critères de la domanialité publique (v. CE, Sect., 19 octobre 1956, *Société Le Béton*, [n° 20180](#), Rec., critères désormais fixés par l'article [L. 2111-1](#) du code général des propriétés des personnes publiques, ci-après « CG3P ») des biens immobiliers appartenant à l'une des personnes publiques mentionnées à l'article [L. 1](#) du GG3P. Est à cet égard sans incidence la circonstance que le bien est situé à l'étranger. En effet, d'une part, le CG3P inclut ces biens (cf. p. ex., l'article [L. 1221-1](#) du CG3P) et, d'autre part, le Conseil avait déjà eu l'occasion de juger que des dispositions réglementaires du code du domaine de l'État (devenu CG3P) déterminant les compétences et les autorisations nécessaires pour réaliser l'aliénation d'un bien domanial étaient applicables sur le territoire de la Principauté d'Andorre où se situait le bien en litige (CE, 13 octobre 1976, *M. Amédée Y... X...*, [n°s 87155, 02360](#), Rec.).

Or il est de jurisprudence constante, pour le juge administratif comme pour le Tribunal des conflits, qu'existent des « règles impératives du droit public français relatives à l'occupation du domaine public » (TC, 17 mai 2010, *Institut national de la santé et de la recherche médicale c/ Fondation Letten F. Saugstad*, [n° 3754](#), Rec. ; CE, Ass., 9 nov. 2016, *Société Fosmax LNG*, [n° 388806](#), Rec.) qui visent à garantir sa protection et son intégrité (notamment les règles d'inaliénabilité, d'imprescriptibilité et d'insaisissabilité) et auxquelles les parties ne peuvent déroger par contrat.

Dès lors, un litige relatif à des biens du domaine public, même situés à l'étranger, porté devant les juridictions françaises, échoit au juge administratif, compétent pour faire respecter ces règles. Ainsi – et comme le précise la décision – dans cette hypothèse, le juge administratif applique le droit étranger pour lequel les parties ont opté, sous réserve des règles d'ordre public prévues par le CG3P en vue de garantir la protection et l'intégrité du domaine public.



Droits civils et individuels

Protection des données à caractère personnel

French Data Network et autres ([n^{os} 393099 et autres](#))

L'assemblée du contentieux a jugé que lorsque le juge administratif est saisi par le défendeur d'un moyen tiré de ce qu'une règle de droit national, alors même qu'elle est contraire à une disposition du droit de l'Union européenne, ne saurait être écartée sans priver de garanties effectives une exigence constitutionnelle ne bénéficiant pas d'une protection équivalente en droit de l'Union, il appartient au juge administratif d'examiner si, en écartant la règle de droit national au motif de sa contrariété avec le droit de l'Union, il priverait de garanties effectives l'exigence constitutionnelle dont le défendeur se prévaut et, le cas échéant, d'écarter le moyen de méconnaissance du droit de l'Union dont le requérant l'a saisi.

CE, Ass., 21 avril 2021, French Data Network et autres, [n^{os} 393099 et autres](#), Rec.

L'exploitation des données de connexion joue aujourd'hui un rôle majeur dans la recherche des infractions pénales et dans l'activité des services de renseignement, notamment pour lutter contre le terrorisme. Ces données, parfois appelées « métadonnées » pour les distinguer de celles qui portent sur le contenu des échanges, comprennent trois catégories : 1°) les données d'identité, qui permettent d'identifier l'utilisateur d'un moyen de communication électronique (par exemple les nom et prénom liés à un numéro de téléphone ou l'adresse IP par laquelle un utilisateur se connecte à internet) ; 2°) les données relatives au trafic, parfois appelées « fadettes », qui tracent les dates, heures et destinataires des communications électroniques, ou la liste des sites internet consultés et 3°) les données de localisation, qui résultent du « bornage » d'un appareil par l'antenne relais à laquelle il s'est connecté.

Le droit français impose aux opérateurs de télécommunication de conserver pendant un an toutes les données de connexion des utilisateurs pour les besoins du renseignement et des enquêtes pénales. Cependant, la CJUE a fortement limité la possibilité d'imposer aux opérateurs la conservation des données de connexion (CJUE, gr. ch., 21 décembre 2016, *Tele2 Sverige AB et autre*, [aff. C-203/15](#) et [C-698/15](#) ; CJUE, gr. ch., 6 octobre 2020, *La Quadrature du net et autres*, [aff. C-511/18 et autres](#)), développée sur le fondement de la [directive 2002/58/CE](#) du 12 juillet 2002, dite « e-privacy ». Plusieurs associations actives dans le domaine de la protection des données personnelles ainsi qu'un opérateur de télécoms avaient saisi le Conseil d'État de recours contre les décrets qui prévoient la conservation des données de connexion et qui organisent leur traitement pour les besoins du renseignement et des enquêtes pénales.



L'assemblée du contentieux a, tout d'abord, précisé la portée du contrôle exercé par le juge administratif sur l'application du droit de l'Union européenne au regard des exigences de la Constitution. Elle a d'abord rappelé que le respect du droit de l'Union constitue une obligation, tant en vertu des traités que de l'article 88-1 de la Constitution, imposant de transposer les directives et d'assurer le plein effet de ce droit en écartant les dispositions nationales qui lui seraient contraires. Néanmoins, eu égard à la place de la Constitution au sommet de l'ordre juridique interne (CE, Ass., 30 octobre 1998, *M. Claude XU...*, [n^{os} 200286, 200287](#), Rec.), le juge administratif doit retenir du droit de l'Union et notamment de son interprétation par la Cour de justice la lecture la plus conforme aux exigences constitutionnelles. Le Conseil d'État avait déjà défini les modalités d'articulation de ces deux exigences lorsque le juge administratif est saisi d'un moyen d'inconstitutionnalité à l'occasion d'un recours contre des actes réglementaires assurant directement la transposition d'une directive européenne ou l'adaptation du droit interne à un règlement et dont le contenu découle nécessairement des obligations prévues par la directive ou le règlement (CE, Ass., 8 février 2007, *Société Arcelor Atlantique Lorraine et autres*, [n^o 287110](#), Rec.). Le Conseil d'État a prolongé ce raisonnement en jugeant que lorsqu'un acte administratif relevant du champ d'application du droit de l'Union est critiqué sous ce même angle, par la voie de l'action ou de l'exception, le juge administratif peut être saisi d'un moyen en défense tiré de ce qu'accueillir le moyen en demande conduirait à priver de garanties effectives une exigence constitutionnelle. Dans la double hypothèse où l'exigence constitutionnelle ainsi invoquée par le défendeur ne dispose pas d'une protection équivalente en droit de l'Union et où le moyen du demandeur apparaît fondé, il appartient alors au juge administratif de vérifier si l'application du droit de l'Union ne conduirait pas à priver de garanties effectives l'exigence constitutionnelle invoquée et, en cas de réponse affirmative, d'écarter le moyen tiré de la méconnaissance du droit de l'Union soulevé par le demandeur dans la mesure où le respect de la Constitution l'exige. En revanche, le Conseil d'État a estimé qu'il ne lui appartient pas d'exercer un contrôle dit de l'« *ultra vires* », c'est-à-dire de s'assurer du respect, par le droit dérivé de l'Union européenne ou par la Cour de justice elle-même, de la répartition des compétences entre l'Union européenne et les États membres.

Puis, saisi d'un moyen tiré de ce que l'application du droit de l'Union priverait de garanties effectives les objectifs de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et de recherche des auteurs d'infractions pénales et de lutte contre le terrorisme et l'exigence constitutionnelle de sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation, le Conseil d'État a fait application de ce raisonnement au cas d'espèce en relevant que le droit de l'Union n'offrirait pas de protection équivalente de ces exigences. En effet, même si le paragraphe 2 de l'article 4 du [Traité sur l'Union européenne](#) précise que l'Union respecte les fonctions essentielles de l'État, dont le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité nationale, ni cet article, ni les stipulations de la Charte des droits fondamentaux ne sont suffisantes à cet égard, en l'état de la jurisprudence de la Cour. Les exigences constitutionnelles invoquées s'appliquant à des domaines relevant exclusivement ou essentiellement de la compétence des États membres en vertu des traités constitutifs de l'Union, elles ne sauraient être regardées comme bénéficiant en droit de l'Union d'une protection équivalente à celle résultant de la Constitution.



Le Conseil d'État a ensuite été conduit à interpréter la jurisprudence de la Cour de justice sur la conservation des données de connexion rappelée *supra* et à contrôler la conformité à celle-ci du droit national. Les requérants contestaient deux séries de dispositions organisant la conservation des données de connexion par les opérateurs de télécommunications et les hébergeurs, en matière pénale et de renseignement. La Cour de justice avait défini une gradation des obligations de conservation possibles, tant en fonction de l'objectif poursuivi – sauvegarde de la sécurité nationale, lutte contre la criminalité grave, lutte contre la criminalité – que du type de données conservées. Il en résultait, premièrement, une possibilité de conservation généralisée et indifférenciée des données les plus sensibles pour la seule sauvegarde de la sécurité nationale, en cas de menace grave, actuelle et prévisible pour celle-ci ; deuxièmement, une possibilité de conservation de ces mêmes données de manière ciblée pour lutter contre la criminalité grave ; troisièmement, une possibilité de conservation généralisée et indifférenciée des adresses IP et de l'identité civile.

En matière de sécurité nationale, le Conseil d'État a constaté que la France faisait face à une menace actuelle et réelle, eu égard notamment au risque terroriste, qui permettait la conservation généralisée des données de connexion. Il a toutefois relevé que contrairement à ce qu'exigeait la jurisprudence de la Cour de justice, les dispositions en vigueur ne prévoyaient pas de réexamen périodique, à une fréquence au plus annuelle, de l'existence d'une menace. Il a donc enjoint au pouvoir réglementaire de prévoir un tel réexamen.

En matière de lutte contre la criminalité grave, le Conseil d'État a estimé, au regard des éléments recueillis lors de l'instruction, que la conservation ciblée ne constituait pas une solution opérationnelle, alors que l'utilisation des données de connexion était une condition déterminante de succès des enquêtes pénales. Il a toutefois relevé que la CJUE admettait le recours à la « conservation rapide » des données de connexion conformément à la convention sur la cybercriminalité de Budapest du 23 novembre 2001, c'est-à-dire à une obligation faite aux opérateurs de conserver, sous le contrôle d'un juge, des données susceptibles de contribuer à l'élucidation d'une infraction grave ou à la prévention de menaces graves contre la sécurité publique. Dès lors que les opérateurs peuvent par ailleurs être tenus, à des fins de sauvegarde de la sécurité nationale, de conserver les données de connexion de manière généralisée, les autorités publiques peuvent recueillir au sein de cet ensemble les données nécessaires aux enquêtes par le biais de la conservation rapide.

En matière de lutte contre la criminalité autre que la criminalité grave, enfin, le Conseil d'État a relevé que le principe de proportionnalité qui s'applique aux mesures de police judiciaire en application du code de procédure pénale garantit que l'accès aux données de connexion soit réservé aux infractions suffisamment graves.

S'agissant plus spécifiquement du domaine du renseignement, le Conseil d'État a constaté que le droit français ne prévoyait pas de contrôle préalable contraignant de l'accès aux données de connexion : en effet, la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement n'émettait, en l'état du droit positif, qu'un avis simple ou des recommandations, bien qu'elle avait – en pratique – toujours été suivie. Il



a donc constaté que l'article [L. 851-3](#) du code de la sécurité intérieure n'était pas compatible avec les objectifs de la directive du 12 juillet 2002 telle qu'interprétée par la Cour de justice et annulé partiellement ses textes d'application. Il a également ordonné au Premier ministre de modifier le cadre réglementaire pour respecter ces exigences dans un délai de 6 mois, tout en fixant un régime juridique supplétif en attendant la modification des dispositions en cause (CE, 31 juillet 2019, *Association La Cimade et autres*, n^{os} [428530](#), [428564](#), Rec.).

Au terme de ce raisonnement, le Conseil d'État n'a pas été amené à faire usage de la « clause de sauvegarde » constitutionnelle qu'il a définie. En effet, d'une part, l'obligation d'interprétation conforme des exigences du droit de l'Union à la lumière du droit constitutionnel conduisait à écarter plusieurs des moyens d'inconventionnalité soulevés par les requérants et, d'autre part, aucune des annulations prononcées ne privait de garanties effectives les exigences constitutionnelles invoquées en défense.

Élections

Régularité de présentation de listes fusionnées au second tour des élections municipales

Élections municipales et communautaires de Cholet (n° [449688](#))

Le Conseil d'État a jugé que le défaut de notification aux services préfectoraux, par le responsable d'une liste présente au premier tour, de son choix de voir figurer au second tour ses anciens colistiers sur une autre liste constitue une irrégularité faisant obstacle à la participation de la nouvelle liste au second tour et de nature à entraîner l'annulation de l'ensemble de l'élection.

CE, 20 juillet 2021, Élections municipales et communautaires de Cholet (Maine-et-Loire), n° [449688](#), Rec.

Aux termes de l'article [L. 264](#) du code électoral, dans les communes de 1 000 habitants et plus, seules peuvent se présenter au second tour des élections municipales les listes ayant obtenu au premier tour un nombre de suffrages au moins égal à 10% du total des suffrages exprimés. Si la composition de ces listes peut être modifiée entre le premier et le second tour, ce n'est que pour comprendre des candidats ayant figuré au premier tour sur d'autres listes et sous la double réserve que celles-ci ne se présentent pas au second tour et aient obtenu au moins 5% des suffrages exprimés au premier tour.



Par ailleurs, le troisième alinéa de l'article [L. 264](#) dispose que « *les candidats ayant figuré sur une même liste au premier tour ne peuvent figurer au second tour que sur une liste. Le choix de la liste sur laquelle ils sont candidats au second tour est notifié à la préfecture ou à la sous-préfecture par la personne ayant eu la qualité de responsable de la liste constituée par ces candidats au premier tour.* »

En cas de fusion, une telle notification est au nombre des conditions à l'enregistrement d'une liste posées par l'article [L. 265](#). L'article [L. 269](#) de ce même code sanctionne de nullité « *tout bulletin établi au nom d'une liste dont la déclaration de candidature n'a pas été régulièrement enregistrée.* »

En l'espèce, à l'issue du premier tour de scrutin qui s'était tenu à Cholet le 15 mars 2020 en vue de l'élection des conseillers municipaux et communautaires, trois listes étaient en mesure de se maintenir au second tour. En vue de ce second tour, l'une de ces listes avait intégré deux membres d'une autre liste dont le résultat ne permettait pas son maintien en vue du second tour mais suffisait pour autoriser une fusion avec l'une des listes présentes au second tour. Toutefois, cette intégration s'était opérée en l'absence d'accord du responsable de cette liste et, par suite, de la notification prévue à l'article [L. 264](#) du code électoral.

Le Conseil d'État a relevé qu'il résulte des articles [L. 264](#), [L. 265](#) et [L. 269](#) du code électoral, éclairés par les travaux préparatoires de la [loi n° 82-974](#) du 19 novembre 1982 ayant notamment modifié l'article [L. 264](#), d'une part, qu'une liste de candidats se présentant au second tour de scrutin ne peut être modifiée dans sa composition, par rapport au premier tour, que dans les conditions fixées par cet article relatives à la fusion de listes et, d'autre part, que le choix d'une telle fusion, s'agissant des candidats ayant figuré sur une même liste au premier tour, appartient à la personne qui avait la qualité de responsable de cette liste. Il en a tiré la conséquence que la notification aux services préfectoraux, par le responsable d'une liste présente au premier tour, de son choix de voir figurer au second tour ses anciens colistiers sur une autre liste, constitue une formalité nécessaire à la validité de la déclaration de candidature de cette liste et qu'en l'absence d'une telle notification, le sous-préfet ne pouvait légalement procéder à l'enregistrement de cette liste. Dans ces conditions, la liste fusionnée ne pouvait légalement être admise à participer au second tour de scrutin.

Enfin, eu égard à la nature et aux effets de cette irrégularité, sans laquelle la liste fusionnée n'aurait pas pu participer au second tour de scrutin, ni obtenir de sièges aux conseils municipal et communautaire après avoir recueilli une part significative des suffrages exprimés, le Conseil d'État a jugé que la participation au second tour de cette liste irrégulièrement constituée avait porté atteinte à la sincérité du scrutin dans son ensemble et a donc annulé l'ensemble des opérations électorales.



Enseignement et recherche

Réforme de l'accès aux formations de santé

Association PASS LAS 21 Besançon et autres

(n° 452731)

Le Conseil d'État a précisé les obligations des universités à la suite de la réforme des modalités d'accès en deuxième année des études de médecine opérée par la loi du 24 juillet 2019.

CE, 8 juillet 2021, Association PASS LAS 21 Besançon et autres, n° 452731, Rec.

L'article 1^{er} de la [loi du 24 juillet 2019](#) relative à l'organisation et à la transformation du système de santé et le décret du 4 novembre 2019 pris pour son application ont réformé les études de santé et, notamment, les modalités d'accès aux formations de médecine, de pharmacie, d'odontologie et de maïeutique. La limitation du nombre d'étudiants de première année commune aux études de santé (PACES) admis à poursuivre en deuxième année de ces formations (dit « *numerus clausus* ») a été supprimée et remplacée par de nouvelles voies d'accès en deuxième année, dont le parcours accès santé spécifique (PASS) et la licence accès santé (LAS). Le nombre de places en deuxième année n'est désormais plus déterminé par arrêté ministériel mais par les universités, à qui il appartient de fixer annuellement leurs propres capacités d'accueil en deuxième année.

S'agissant plus particulièrement de la transition entre l'ancien et le nouveau système, la loi du 24 juillet 2019 a prévu que les étudiants ayant suivi une PACES avant l'intervention de la réforme et qui auraient eu la possibilité de présenter une nouvelle candidature conserveraient cette possibilité. Ainsi, à la rentrée 2021, deux cohortes d'étudiants ont pu accéder à la deuxième année des études de santé : les étudiants redoublant leur PACES et les nouveaux étudiants en PASS et en LAS.

En l'espèce, plusieurs associations d'étudiants inscrits en PASS ou en LAS au titre de l'année 2020-2021 ont saisi le Conseil d'État d'une demande tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de l'arrêté ministériel du 5 mai 2021 fixant le nombre d'étudiants de PACES admis à poursuivre en deuxième année des études de santé, en invoquant le caractère disproportionné d'un tel nombre par rapport aux places réservées par chaque université aux étudiants en PASS et en LAS.

À l'issue de l'examen d'un tel moyen, le Conseil d'État a constaté que les étudiants en PASS et en LAS représentaient 70% des étudiants ayant vocation à présenter leur candidature alors que seule la moitié environ (51,7%) des places leur étaient offertes en deuxième année, si bien que la répartition des places avait été faite, de manière générale, à l'avantage des étudiants en PACES.

De plus, se référant à l'économie générale de la réforme des études de santé, telle qu'elle ressortait en particulier de l'étude d'impact de la loi, il a relevé que la réforme était censée se traduire par une augmentation de 20% des places en deuxième année afin de « *garantir l'égalité des chances* » entre étudiants en PACES et étudiants en PASS et en LAS.

Le Conseil d'État en a déduit que les quinze universités qui n'avaient pas augmenté leurs capacités d'accueil en deuxième année d'au moins 20% avaient entaché leur délibération d'erreur manifeste d'appréciation et que l'arrêt attaqué, qui avait fixé le nombre de places réservées aux étudiants en PACES au regard, notamment, de ces capacités d'accueil, était entaché d'illégalité.

En dépit de cette illégalité, eu égard au fait que la grande majorité des étudiants en PACES avaient, à la date de sa décision, déjà reçu une décision d'admission ou d'ajournement, et de la nécessité pour les universités de préparer la rentrée universitaire, le Conseil d'État a différé l'effet de l'annulation qu'il a prononcée jusqu'au 30 septembre 2021 et jugé que les effets des dispositions annulées devaient être regardés comme définitifs.

Néanmoins, le Conseil d'État a précisé que sa décision impliquait, d'une part, que les universités concernées prennent, à bref délai, de nouvelles délibérations accroissant, au bénéfice des seuls étudiants issus de LAS et de PASS, leurs capacités d'accueil, pour atteindre le taux d'augmentation de 20% du nombre de places en deuxième année des études de santé, d'autre part, que les places nouvellement créées soient attribuées, par ordre de mérite, aux étudiants en PASS et en LAS figurant sur les listes complémentaires et enfin, en tant que de besoin, que les jurys d'admission en deuxième année délibèrent à nouveau afin de compléter les listes principales d'admission et, le cas échéant, les listes complémentaires.



Expropriation pour cause d'utilité publique

Régularisation de vices entachant une déclaration d'utilité publique

Commune de Grabels ([n° 437634](#))

Le juge administratif saisi d'un recours contre une déclaration d'utilité publique emportant mise en compatibilité des documents d'urbanisme peut surseoir à statuer dans l'attente de la régularisation des vices qu'il estime régularisables.

CE, 9 juillet 2021, Commune de Grabels, [n° 437634](#), Rec.

Le Conseil d'État était saisi pour la seconde fois, après une première cassation, de la légalité d'un arrêté du préfet de l'Hérault ayant, d'une part, déclaré d'utilité publique et urgents les acquisitions et les travaux nécessaires à la réalisation du projet de « Liaison intercantonale d'évitement nord » (LIEN) de Montpellier, et d'autre part, approuvé la mise en compatibilité avec le projet des documents d'urbanisme des communes traversées par le projet. Ayant annulé l'arrêt d'appel en raison d'un vice de forme, le Conseil d'État a statué sur le fond du litige.

Il a ainsi accueilli un moyen tiré d'un vice de procédure tenant au manque d'indépendance de l'autorité environnementale par rapport à l'autorité chargée d'autoriser le projet. En effet, si le préfet de la région Languedoc-Roussillon était, en vertu de l'article [R. 122-6](#) du code de l'environnement alors applicable, « l'autorité compétente en matière d'environnement », c'est le même préfet, en sa qualité de préfet du département de l'Hérault, lieu d'implantation du projet litigieux, qui avait signé l'arrêté du 9 mars 2015 déclarant le projet d'utilité publique.

En principe, un tel vice n'est pas au nombre de ceux n'ayant pas été susceptibles d'exercer d'influence sur le sens de la décision prise ou n'ayant pas privé les intéressés d'une garantie (v. CE, 23 décembre 2011, *M. Claude A... et autres*, [n° 335477](#), Rec.), ainsi que le Conseil d'État l'avait déjà jugé (CE, 20 septembre 2019, *Ministre de la transition écologique et solidaire c. Association « Sauvons le paradis » et autres*, [n° 428274](#), T.). Il aurait donc dû conduire à l'annulation de la décision attaquée.

Toutefois, le Conseil d'État s'est inspiré du raisonnement tenu dans l'avis contentieux [n° 420119](#) du 27 septembre 2018, *Association Danger de tempête sur le patrimoine rural et autres*, Rec., rendu au sujet des modalités de régularisation d'une autorisation environnementale lorsqu'un vice affecte l'avis recueilli auprès de l'autorité environnementale. Il a ainsi admis, dans le cas où le juge administratif



estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'une illégalité entachant l'élaboration ou la modification d'un arrêté déclarant d'utilité publique et urgents (DUP) des travaux emportant mise en compatibilité d'un document d'urbanisme est susceptible d'être régularisée, il peut, après avoir invité les parties à présenter leurs observations, surseoir à statuer jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation. Il statue alors après avoir, le cas échéant, invité les parties à présenter leurs observations sur la régularisation intervenue et notifiée au juge. Le juge peut préciser, par son jugement avant-dire droit, les modalités de cette régularisation, qui implique l'intervention d'une décision corrégeant le vice dont est entaché l'arrêté attaqué.

En l'espèce, le Conseil d'État a estimé que le vice était susceptible d'être réparé par un avis de la mission régionale d'autorité environnementale (MRAE) du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), qui constitue une autorité disposant d'une autonomie réelle la mettant en mesure de donner un avis objectif sur le projet. Il a envisagé deux issues possibles à ce processus de régularisation : si l'avis de la MRAE ne diffère pas en substance de celui qui a été porté à la connaissance du public, l'information du public sur le nouvel avis prendra la forme d'une simple publication sur internet ; en revanche, si l'avis diffère substantiellement de celui qui a été porté à la connaissance du public, des consultations complémentaires devront être organisées à titre de régularisation, dans le cadre desquelles seront soumis au public, outre l'avis recueilli à titre de régularisation, tout autre élément de nature à régulariser d'éventuels vices révélés par le nouvel avis. Le Conseil d'État a prévu, dans la première hypothèse, un délai de trois mois pour que lui soient notifiées les mesures de régularisation effectuées et, dans la seconde, un délai de neuf mois.



Juridictions administratives et judiciaires

Contrôle du juge sur le fond d'un arbitrage international

Société Tecnimont SpA et société TCM FR ([n° 443342](#))

Le Conseil d'État a apporté des précisions sur l'office du juge saisi d'une demande d'annulation d'une sentence arbitrale mettant en jeu les intérêts du commerce international et précisé que le rejet d'une telle demande confère l'*exequatur* à cette sentence.

CE, 20 juillet 2021, Société Tecnimont SpA et société TCM FR, [n° 443342](#), Rec

Un groupement d'entreprises étranger s'était vu attribuer un contrat ayant pour objet la construction d'un terminal méthanier sur la presqu'île de Fos Cavaou. Les parties avaient prévu par avenant une clause compromissoire stipulant que tout différend relatif au contrat serait tranché suivant le règlement d'arbitrage de la Chambre de commerce internationale par un collège composé de trois arbitres. Un différend étant né entre les parties, le collège arbitral a été saisi et a rendu une sentence prononçant des condamnations à l'encontre de chacune des deux parties.

L'une des parties a demandé au Conseil d'État l'annulation de la sentence et, à la suite d'un arrêt du Tribunal des conflits (TC, 11 avril 2016, *Société Foxmax LNG c/ société CM FR, Tecnimont et Saipem*, [n° 4043](#)) ayant jugé qu'un tel litige rassortissait bien à la compétence de la juridiction administrative, le Conseil d'État, par une décision rendue en formation d'assemblée (CE, Ass., 9 novembre 2016, *Société Fosmax LNG*, [n° 388806](#), Rec.), a fait partiellement droit à la demande d'annulation. Il a défini à cette occasion les principaux traits du recours dirigé contre une sentence arbitrale mettant en jeu les intérêts du commerce international devant le juge administratif. Il a notamment jugé qu'il appartient au Conseil d'État, saisi d'une demande d'annulation contre une sentence arbitrale rendue en France dans un litige né de l'exécution ou de la rupture d'un contrat conclu entre une personne morale de droit public française et une personne de droit étranger, exécuté sur le territoire français mais mettant en jeu les intérêts du commerce international, de s'assurer, le cas échéant d'office, de la licéité de la convention d'arbitrage. Il avait également estimé que seuls des moyens tirés de ce que la sentence a été rendue dans des conditions irrégulières et de ce qu'elle est contraire à l'ordre public pouvaient être utilement



soulevés à cette occasion, jugeant qu'une sentence arbitrale est contraire à l'ordre public lorsqu'elle fait application d'un contrat dont l'objet est illicite ou entaché d'un vice d'une particulière gravité, lorsqu'elle méconnaît des règles auxquelles les personnes publiques ne peuvent déroger ou lorsqu'elle méconnaît les règles d'ordre public du droit de l'Union européenne.

Cependant, le tribunal arbitral, saisi d'une nouvelle demande relative à l'exécution du même contrat, a rendu le 24 juin 2020 une nouvelle sentence condamnant le groupement attributaire, lequel a saisi le Conseil d'État d'une demande d'annulation de la sentence. Dans cette seconde affaire, le Conseil d'État a été amené à préciser l'étendue du contrôle opéré par le juge sur le fond du litige.

À cet égard, le Conseil d'État a jugé, d'une part, que ne peut être utilement invoqué au soutien de la demande d'annulation le moyen tiré de ce que le tribunal arbitral aurait méconnu la chose jugée par la sentence arbitrale précédemment rendue dans le cadre du même litige. En effet, une telle autorité de la chose jugée ne pouvait être que relative (sur l'autorité relative : CE, 2 mai 1947, *Vaudrez*, Rec. p. 175 ; CE, 27 octobre 1965, *Ministre de la construction*, Rec. p. 562), or seule l'autorité absolue de la chose jugée est d'ordre public (CE, 6 juin 1958, *Chambre de commerce d'Orléans*, Rec. p. 315 ; 28 juillet 1999, *Ministre de l'intérieur*, n° [195572](#), au Recueil). Cette inopérance s'imposait *a fortiori* au regard de la notion de contrariété à l'ordre public retenue au sein de la décision d'assemblée *Société Fosmax LNG*.

Il a considéré, d'autre part, s'agissant d'un litige impliquant une personne privée, qu'était également inopérante l'invocation, dans le cadre de la notion d'ordre public au sens de la décision *Société Fosmax*, d'un principe selon lequel une personne privée ne saurait être condamnée à payer une somme qu'elle ne doit pas, inspiré de la jurisprudence *M...* (CE, Sect., 19 mars 1971, n° [79962](#), Rec. p. 235), selon laquelle une personne publique ne peut être condamnée à payer une somme qu'elle ne doit pas.

Restaient à déterminer les conséquences sur l'*exequatur* du rejet de ce recours. Les parties à une procédure arbitrale peuvent demander l'*exequatur* de la sentence à une juridiction interne pour lui conférer force exécutoire. Cette demande relève, pour les contrats administratifs, de la compétence du tribunal administratif en application de l'article [L. 311-1](#) du code de justice administrative (CJA) (CE, 19 avril 2013, *Syndicat mixte des aéroports de la Charente*, n° [352750](#), Rec.). Toutefois, le contrôle du Conseil d'État saisi d'un recours contre une sentence arbitrale internationale étant identique à celui du juge de l'*exequatur*, le rejet d'un tel recours implique nécessairement que rien ne fait obstacle à l'exécution de la sentence sur le territoire français. Le Conseil d'État a donc jugé que, par dérogation à l'article [L. 311-1](#) du CJA, le rejet de la demande d'annulation a pour effet de conférer l'*exequatur* à la sentence arbitrale ce qui se traduit, formellement, par l'insertion d'un article à cet effet dans le dispositif de sa décision.



Marchés et contrats administratifs

Principe d'impartialité en matière de commande publique

Collectivité de Corse ([n° 454466](#))

Le Conseil d'État a jugé que la méconnaissance du principe d'impartialité lors d'une procédure d'attribution, notamment du fait d'une situation de conflit d'intérêts, est par elle-même constitutive d'un vice d'une particulière gravité justifiant l'annulation du contrat, sans qu'il soit besoin de relever chez le pouvoir adjudicateur une intention de favoriser un candidat.

CE, 25 novembre 2021, Collectivité de Corse, [n° 454466](#), Rec.

Saisi d'un recours en contestation de la validité du contrat (CE, Ass., 4 avril 2014, *Département de Tarn-et-Garonne*, [n° 358994](#), Rec.), le Conseil d'État a rappelé la portée du principe d'impartialité dans le domaine de la commande publique et en a donné une illustration.

En premier lieu, conformément à sa jurisprudence antérieure rendue en matière de référé précontractuel, le Conseil d'État a rappelé que le principe d'impartialité, principe général du droit impliquant l'absence de conflit d'intérêts au cours de la procédure de passation, s'impose au pouvoir adjudicateur comme à toute autorité administrative (CE, 14 octobre 2015, *Société Applicam* Région Nord-Pas-de-Calais, [n°s 390968 et 391105](#), T.).

Faisant application d'un tel principe au cas d'espèce, le Conseil d'État a relevé que la personne chargée du suivi de la procédure de passation en litige pour la collectivité de Corse occupait des fonctions de haut niveau au sein de la société attributaire du marché, en lien direct avec le contenu du marché, trois mois seulement avant l'attribution dudit marché. Or, eu égard au niveau et à la nature des responsabilités confiées à cette personne dans ses postes successifs et au caractère très récent de son appartenance à la société candidate, sa participation à la procédure de sélection pouvait faire naître un doute sur l'impartialité de cette procédure.

La décision a, en deuxième lieu, précisé les conséquences qu'il convenait de tirer d'une telle méconnaissance du principe d'impartialité sur la validité du contrat.

Depuis la décision *Département de Tarn-et-Garonne*, l'annulation d'un contrat est réservée aux seuls cas où le contrat a un contenu illicite et où il se trouve affecté



d'un vice du consentement ou de toute autre vice d'une particulière gravité que le juge doit ainsi relever d'office. La jurisprudence du Conseil d'État offrait toutefois peu d'illustrations de vices justifiant l'annulation du contrat, en dehors de l'hypothèse du dol. Elle avait, il est vrai, caractérisé un vice de cette nature en présence d'irrégularités de la procédure de sélection, mais dans une hypothèse où ces dernières révélaient une volonté de la personne publique de favoriser un candidat et avaient gravement affecté la légalité du choix du concessionnaire (CE, 15 mars 2019, *Société anonyme gardéenne d'économie mixte*, [n° 413584](#), Rec.).

Par la présente décision, le Conseil d'État a jugé qu'« *eu égard à sa nature, la méconnaissance du principe d'impartialité est par elle-même constitutive d'un vice d'une particulière gravité justifiant l'annulation du contrat, sans qu'il soit besoin de relever une intention de la part du pouvoir adjudicateur de favoriser un candidat* ».

En troisième et dernier lieu, le Conseil d'État a validé le raisonnement de la cour administrative d'appel qui avait reconnu que la société demanderesse, dont les notes étaient proches de celles de l'attributaire et qui était la seule autre société admise à présenter une offre, disposait de chances sérieuses d'obtenir le contrat, lui ouvrant ainsi droit à l'indemnisation de son manque à gagner (v., sur ce point, CE, 18 juin 2003, *Groupement d'entreprises solidaires ETPO Guadeloupe et autres*, [n° 249630](#), T.).

Force majeure exonératoire de responsabilité contractuelle

Société sportive professionnelle olympique de Marseille ([n° 440428](#))

Le Conseil d'État a jugé que l'inexécution d'un contrat par une personne publique du fait des manquements d'un autre de ses cocontractants fait obstacle à ce que soit reconnue la force majeure et a précisé les conditions de mise en œuvre de l'appel en garantie formé par une personne publique contre un occupant du domaine public.

CE, 4 octobre 2021, Société sportive professionnelle olympique de Marseille, [n° 440428](#), Rec.

Selon une jurisprudence ancienne (CE, 29 janvier 1909, *Compagnie des messageries maritimes et autres*, [n° 17614](#), Rec.), trois conditions, identiques à celles qui s'appliquent en droit civil (art. 1218 du code civil), doivent, en droit des contrats administratifs, être réunies afin que soit reconnu un cas de force majeure exonérant le cocontractant de ses obligations : l'extériorité de l'événement par rapport à la volonté ou à l'activité des parties, son imprévisibilité et, enfin, son



caractère irrésistible – c'est-à-dire l'impossibilité de le surmonter au regard des moyens disponibles.

En l'espèce, le Conseil d'État était saisi en cassation d'un litige indemnitaire tendant à la réparation du préjudice subi par un club de football, l'Olympique de Marseille, du fait de l'indisponibilité du stade Vélodrome, lequel était mis à sa disposition par la commune de Marseille dans le cadre d'une convention de mise à disposition d'une dépendance du domaine public. Cette indisponibilité résultait d'un accident mortel causé au cours des opérations de montage de la scène d'un spectacle par un autre cocontractant de la commune, une société bénéficiant d'une convention de mise à disposition pour une période antérieure.

Le Conseil d'État a annulé pour erreur de droit l'arrêt de la cour administrative d'appel, qui avait jugé que la condition d'extériorité était satisfaite, après avoir relevé que la commune était étrangère à l'opération de montage de la structure scénique et que l'événement à l'origine de la faute contractuelle échappait donc à son contrôle. En effet, si l'indisponibilité du stade résultait de fautes commises par le cocontractant de la commune et ses sous-traitants dans le montage de la structure scénique, il n'en demeurait pas moins que l'accident n'aurait pu survenir en l'absence de décision de la commune elle-même de mettre le stade à disposition de la société. Dans ces conditions, un tel accident ne pouvait être regardé comme résultant de faits extérieurs à la commune, de sorte qu'au moins l'une des conditions nécessaires à la qualification de force majeure n'était pas satisfaite.

Réglant l'affaire au fond après cassation, le Conseil d'État a donc jugé que la responsabilité de la commune était engagée. Dans un second temps, il a examiné l'appel en garantie formé par la commune afin que la société soit condamnée à la garantir des indemnités mises à sa charge. À cet égard, il a d'abord jugé qu'un appel en garantie formé par une personne publique moins de cinq ans après la requête par laquelle la victime a sollicité la mise à sa charge de l'indemnisation contre laquelle cette personne publique demande à être garantie n'est pas atteint par la prescription prévue par l'[article 2224](#) du code civil. En effet, selon une logique analogue à celle applicable à l'action en garantie d'un constructeur mis en cause par le maître de l'ouvrage contre un autre constructeur, laquelle est soumise à la prescription décennale (CE, 10 février 2017, *Société Campenon Bernard Côte d'Azur et société Fayat Bâtiment*, n° 391722, T. pp. 805-840), le délai de prescription commence à courir à compter de la date à laquelle la commune a reçu communication de la demande indemnitaire présentée par l'Olympique de Marseille devant le tribunal administratif (et non à compter de la date de l'accident). Ensuite, faisant application de la convention de mise à disposition du stade à l'organisateur de spectacle, laquelle prévoyait la responsabilité de la société pour les dommages de toute nature pouvant survenir du fait ou à l'occasion de l'exécution de cette convention et en l'absence de négligences de la commune de nature à atténuer les responsabilités incombant à son cocontractant, le Conseil d'État a condamné la société à garantir la commune du montant total des sommes mises à sa charge.



Nature et environnement

Illégalité du refus opposé par le pouvoir réglementaire de prendre les mesures supplémentaires nécessaires pour infléchir la courbe des émissions de gaz à effet de serre

Commune de Grande-Synthe et autre ([n° 427301](#))

Le Conseil d'Etat a annulé le refus opposé par le pouvoir réglementaire de prendre les mesures supplémentaires nécessaires pour infléchir la courbe des émissions de gaz à effet de serre produites sur le territoire national, qu'il a jugé comme étant incompatible avec la trajectoire de réduction de ces émissions. Il a enjoint au Gouvernement de prendre dans un délai de neuf mois toutes mesures utiles pour atteindre l'objectif issu de l'Accord de Paris.

CE, 1^{er} juillet 2021, Commune de Grande-Synthe et autre, [n° 427301](#), Rec.

Saisi par la commune de Grande-Synthe (Nord) et plusieurs associations de la légalité du refus du Gouvernement de prendre « toutes mesures utiles » pour atteindre l'objectif, résultant en particulier de l'accord de Paris, de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 40% d'ici à 2030, le Conseil d'État avait, par une première décision du 19 novembre 2020 (*Commune de Grande-Synthe et autre, [n° 427301](#), Rec.*), sursis à statuer et demandé au Gouvernement de produire, dans un délai de trois mois, tous les éléments et motifs permettant d'établir la compatibilité du refus opposé avec la trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre telle qu'elle résulte du décret [n° 2020-457](#) du 21 avril 2020 permettant d'atteindre l'objectif de réduction du niveau des émissions de gaz à effet de serre produites par la France fixé par l'[article L. 100-4](#) du code de l'énergie et par l'annexe I du [règlement \(UE\) 2018/842](#) du 30 mai 2018.

Les éléments produits en réponse à ce supplément d'instruction ont révélé l'impossibilité, en l'état des mesures adoptées, d'atteindre les objectifs fixés en 2030 par l'accord de Paris, notamment celui d'une réduction des émissions de 40% par rapport au niveau de 1990.

Ainsi, d'une part, le Conseil d'État a relevé que si le niveau d'émissions mesuré en 2019 respecte l'objectif annuel fixé pour la période 2019-2023, la baisse des émissions observée, de 0,9%, apparaît toutefois limitée par rapport aux objectifs de réduction visés pour la précédente période (2015-2018), qui étaient de 1,9 % par an, et par rapport aux objectifs fixés pour la période suivante (2024-2028), qui sont de 3% par an. Par ailleurs, si les données provisoires pour l'année 2020 montrent une baisse sensible des émissions, cette diminution s'explique dans une large



mesure par les effets du confinement sur l'activité et doit, ainsi que l'a notamment relevé le Haut Conseil pour le climat (HCC), être regardée comme « transitoire » et « sujette à des rebonds » et ne peut être considérée comme suffisante à établir une évolution des émissions de gaz à effet de serre respectant la trajectoire fixée pour atteindre les objectifs de 2030.

D'autre part, le Conseil d'État a observé que la stratégie nationale prévoit une diminution des émissions de 12% pour la période 2024-2028 contre seulement 6% entre 2019 et 2023. Il estime qu'il ressort des différents éléments transmis, notamment des avis publiés entre 2019 et 2021 par le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), le Conseil économique, social et environnemental (CESE) et le HCC, que cet objectif de réduction de 12% ne pourra être atteint si de nouvelles mesures ne sont pas adoptées à court terme. L'adoption de nouvelles mesures est jugée d'autant plus nécessaire que l'accord adopté par le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne en avril 2021 a relevé l'objectif de réduction des émissions gaz à effet de serre de 40 à 55% par rapport à leur niveau de 1990.

Sur la base de ces constats, le Conseil d'État a annulé le refus par le pouvoir réglementaire de prendre les mesures supplémentaires nécessaires pour infléchir la courbe des émissions de gaz à effet de serre produites sur le territoire national comme étant incompatible avec la trajectoire de réduction de ces émissions et a enjoint au Gouvernement de prendre dans un délai de neuf mois, soit avant le 31 mars 2022, toutes mesures utiles pour atteindre l'objectif issu de l'accord de Paris.

Liquidation d'une astreinte à défaut d'exécution d'une injonction du juge

Association Les amis de la Terre France et autres
(n° 428409)

Après avoir, par deux décisions de 2017 et 2020, enjoint au Gouvernement, sous astreinte de 10 millions d'euros par semestre de retard, d'élaborer des plans relatifs à la qualité de l'air permettant de ramener les concentrations en dioxyde d'azote et particules fines sous les valeurs limites, le Conseil d'État a constaté que les mesures prises par l'État n'étaient pas suffisantes et a donc procédé à la liquidation de l'astreinte prononcée pour la période du 11 janvier au 11 juillet 2021.

CE, 4 août 2021, Association Les amis de la Terre France et autres, n° 428409, Rec.

Saisi par une association de défense de l'environnement, le Conseil d'État avait, le 12 juillet 2017, ordonné au Gouvernement d'élaborer et de mettre en œuvre, dans le délai le plus court possible, des plans relatifs à la qualité de l'air, pour treize zones du territoire, afin de ramener les concentrations de dioxyde d'azote et de

particules fines dans ces zones en dessous des valeurs limites fixées à l'article 23 de la directive 2008/50/CE, transposé à l'article [R. 221-1](#) du code de l'environnement (CE, 12 juillet 2017, *Association Les amis de la Terre France*, n° [394254](#), Rec.).

Le 10 juillet 2020, constatant, à la demande de plusieurs associations, que l'État ne pouvait être regardé comme ayant pris des mesures suffisantes à assurer l'exécution complète de cette première décision pour sept zones s'agissant du dioxyde d'azote et deux zones s'agissant des particules fines PM10, l'assemblée du contentieux a ordonné à l'État de prendre les mesures nécessaires dans un délai de six mois, sous peine de se voir infliger une astreinte de 10 millions d'euros par semestre de retard à l'expiration de ce délai et jusqu'à la date à laquelle la décision du 12 juillet 2017 aurait reçu exécution, un tel montant étant susceptible d'être révisé à chaque échéance semestrielle à l'occasion de la liquidation de l'astreinte (CE, Ass., 10 juillet 2020, *Association Les amis de la Terre*, n° [428409](#), Rec.).

Saisi à nouveau en 2021 du défaut d'exécution de cette décision, le Conseil d'État a, dans un premier temps, relevé que dans deux des sept zones concernées, au titre du dioxyde d'azote, par l'astreinte prononcée par la décision du 10 juillet 2020, les taux de concentration ne présentent plus de dépassement de la valeur limite (Strasbourg et Reims). En revanche, les valeurs limites demeuraient dépassées dans au moins une station de mesure pour chacune des cinq zones restantes en 2019 (Paris, Lyon, Marseille-Aix, Toulouse et Grenoble). Les données provisoires pour 2020 font état d'un dépassement persistant dans deux zones (Paris et Lyon), les taux n'étant que légèrement inférieurs aux seuils limites pour les trois autres zones, alors même que plusieurs sources de pollution, notamment la circulation routière, ont été très fortement diminuées du fait des mesures prises pour faire face à la crise sanitaire.

Pour les deux zones concernées au titre des particules fines PM10, les taux de concentration ne présentent plus de dépassement pour l'une d'entre elles (Fort-de-France). Dans l'autre zone, si les données provisoires pour 2020 ne mettent en évidence plus aucun dépassement, elles ne permettent pas, pour les mêmes raisons que celles évoquées au sujet du dioxyde d'azote, de regarder cette situation comme consolidée.

Dans un second temps, le Conseil d'État a noté que si le Gouvernement a indiqué avoir pris plusieurs mesures de réduction de la pollution de l'air depuis juillet 2020 (lancement d'une procédure d'évaluation des politiques publiques en matière de qualité de l'air, instauration de nouvelles zones à faible émission (ZFE), encouragements à la conversion du parc automobile national vers des véhicules moins polluants, interdiction progressive des chaudières à gaz ou à fioul...), qui devraient avoir des effets positifs sur la qualité de l'air, des interrogations demeurent quant aux effets de plusieurs d'entre elles, concernant le retour sous les valeurs limites et, le cas échéant, le délai de ce retour. Le Conseil d'État a relevé, en outre, qu'aucun nouveau plan de protection de l'air n'a été adopté pour les zones concernées, alors que de tels plans constituent un outil connu et adapté pour synthétiser les mesures prises ou à prendre ainsi que le calendrier attendu pour revenir sous les valeurs limites dans le délai le plus court possible.



Ainsi, le Conseil d'État a estimé que si l'ensemble des mesures mises en avant par le ministre devraient avoir pour effet de poursuivre l'amélioration de la situation actuelle, les incertitudes entourant l'adoption ou les conditions de mise en œuvre de certaines d'entre elles, ainsi que l'absence d'évaluation fiable de leurs effets dans les zones concernées, ne permettent pas, en l'état de l'instruction, de considérer qu'elles seront de nature à mettre un terme aux dépassements encore constatés ou de consolider la situation de non-dépassement dans un délai qui puisse être regardé étant comme le plus court possible. Dans ces conditions, l'État ne peut être regardé comme ayant pris des mesures suffisantes propres à assurer l'exécution complète des décisions du Conseil d'État des 12 juillet 2017 et 10 juillet 2020 dans ces zones.

Eu égard à la durée de la période de dépassement des valeurs limites dans les zones concernées (les valeurs limites portant sur les particules fines PM10 devant être respectées depuis le 1^{er} janvier 2005 et celles portant sur le dioxyde d'azote depuis le 1^{er} janvier 2010), mais en tenant compte des améliorations constatées depuis l'intervention des décisions du 12 juillet 2017 et 10 juillet 2020, le Conseil d'État a estimé qu'il y a lieu de procéder à la liquidation provisoire de l'astreinte prononcée pour la période du 11 janvier au 11 juillet 2021 inclus, sans en modérer ou en majorer le taux. Il a toutefois jugé que compte tenu du montant de cette astreinte et afin d'éviter un enrichissement indu, il convient de n'allouer à l'association Les amis de la Terre France, seule requérante à l'instance initiale ayant conduit à la décision du 12 juillet 2017, qu'une fraction de l'astreinte d'un montant de 100 000 euros. Le montant restant a été réparti entre l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement, l'Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail, l'Institut national de l'environnement industriel et des risques et des associations agréées de surveillance de la qualité de l'air en vertu des articles [L. 221-3](#) et [R. 221-9](#) du code de l'environnement, compétentes dans les zones concernées (Air Paris, Atmo Auvergne Rhône-Alpes, Atmo Sud et Atmo Occitanie).

À la suite de cette décision, le Conseil d'État sera amené à réexaminer au début de l'année 2022 les actions du Gouvernement pour la période de juillet 2021 à janvier 2022. Dans l'hypothèse où ces dernières ne seraient toujours pas suffisantes, il pourrait de nouveau liquider une nouvelle astreinte, dont le montant pourra être modéré ou majoré. Il pourrait également, à cette occasion, maintenir ou modifier la répartition du produit de l'astreinte.



Police

Schéma national du maintien de l'ordre

Syndicat national des journalistes et autres

(n^{os} 444849 et a.)

Le Conseil d'État a précisé la répartition des compétences entre le législateur, les autorités titulaires du pouvoir de police administrative et le ministre de l'intérieur en sa qualité de chef de service pour définir le régime des manifestations, y prévenir les atteintes à l'ordre public et fixer le cadre d'exercice du maintien de l'ordre. Il a censuré plusieurs dispositions du schéma national du maintien de l'ordre relatives à l'activité des journalistes et à la technique de l'encerclement.

CE, 10 juin 2021, Syndicat national des journalistes et autres (n^{os} 444849 et a.), Rec.

Le Conseil d'État était saisi de la légalité du schéma national du maintien de l'ordre (SNMO), document de portée générale au sens de la jurisprudence *GISTI* (CE, Sect., 12 juin 2020, *Groupe d'Information et de Soutien des Immigré.e.s*, n° 418142, Rec.) portant sur les modalités du maintien de l'ordre public à l'occasion des manifestations sur la voie publique, lequel est annexé à une circulaire du 16 décembre 2020 du ministre de l'Intérieur.

En premier lieu, le Conseil d'État a examiné la compétence du ministre de l'intérieur pour édicter les dispositions contestées. À cet égard, s'inscrivant dans une jurisprudence constitutionnelle constante (CC, 25 janvier 1985, n° 85-187 DC), le Conseil d'État a jugé qu'il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, l'exercice des libertés constitutionnellement garanties que sont la liberté d'aller et venir, la liberté d'expression et de communication et le droit d'expression collective des idées et des opinions et, d'autre part, la prévention des atteintes à l'ordre public, notamment des atteintes à la sécurité des personnes et des biens, et de définir, à ce titre, le régime juridique applicable à la liberté de manifestation. En revanche, les règles encadrant l'exercice du droit de manifester s'analysent comme des modalités de mise en œuvre de ce droit qui, à ce titre, relèvent des autorités titulaires du pouvoir de police administrative. Par ailleurs, il appartient au ministre de l'intérieur, comme à tout chef de service, de prendre les mesures nécessaires au bon fonctionnement de l'administration placée sous son autorité. Néanmoins, le Conseil d'État a jugé que ce dernier ne dispose pas, en sa qualité de chef de service, d'une compétence pour fixer des conditions au port d'équipements de protection lors des manifestations par les journalistes, non plus qu'à l'égard de toute personne participant ou assistant à une manifestation. Il



a ainsi censuré les dispositions du paragraphe 2.2.1 du SNMO, qui prévoyaient que les journalistes ne peuvent porter des équipements de protection qu'à la condition « *que leur identification [soit] confirmée et leur comportement exempt de toute infraction ou provocation* ».

Le Conseil d'État a jugé, en deuxième lieu, que la mise en place d'un canal d'échange dédié avec les journalistes, qui n'affecte pas par elle-même les règles concernant la liberté d'expression ou de communication, ne relève pas du domaine de la loi et que le ministre de l'intérieur pouvait légalement en réserver l'accès aux journalistes titulaires de la carte d'identité professionnelle, compte tenu à la fois des contraintes opérationnelles des forces de l'ordre et de l'absence d'autre justificatif légal de l'exercice de la profession de journaliste. Il a cependant censuré le paragraphe 2.2.2 du SNMO en tant qu'il réserve l'accès à ce canal d'échange aux seuls journalistes « *accrédités auprès des autorités* », sans préciser la portée, les conditions et les modalités d'une telle accréditation. En effet, ces énonciations, qui aboutissent à permettre un choix discrétionnaire des journalistes accrédités, ont été considérées comme portant une atteinte disproportionnée à la liberté de la presse et à la liberté de communication.

En troisième lieu, le Conseil d'État s'est prononcé sur la conformité aux dispositions des articles [431-4](#) et [431-5](#) du code pénal, réprimant le fait de continuer volontairement à participer à un attroupement après qu'ont été faites les sommations de se disperser, du paragraphe 2.2.4 du SNMO. Ce dernier énonce que « *le délit constitué par le fait de se maintenir dans un attroupement après sommation ne comporte aucune exception, y compris au profit des journalistes ou de membres d'associations* ». En l'absence de jurisprudence judiciaire sur la question, le Conseil d'État a jugé que ces dispositions ont pour effet d'interdire à toute personne, quelle que soit sa qualité, de continuer de participer volontairement à un attroupement après qu'ont été faites les sommations de se disperser mais qu'elles ne sauraient par elles-mêmes faire échec à la présence de la presse sur le lieu d'un attroupement afin de rendre compte des événements qui s'y produisent. Elles impliquent ainsi que les journalistes ainsi que les observateurs indépendants puissent continuer d'exercer librement leur mission lors de la dispersion d'un attroupement à la seule condition que, s'ils ne quittent pas les lieux, ils se placent de telle sorte qu'ils ne puissent être confondus avec les manifestants et ne fassent pas obstacle à l'action des forces de l'ordre. Par suite, le Conseil d'État a jugé illégal le point du SNMO indiquant que l'élément matériel du délit est constitué, sans aucune exception au profit des journalistes ou de membres d'associations.

En quatrième et dernier lieu, le Conseil d'État a jugé que si la mise en œuvre de la technique dite de la « nasse » (encercllement d'un groupe de manifestants aux fins de contrôle, d'interpellation ou de prévention d'une poursuite des troubles) peut s'avérer nécessaire dans certaines circonstances pour répondre à des troubles caractérisés à l'ordre public, elle est susceptible d'affecter significativement la liberté de manifester, d'en dissuader l'exercice et de porter atteinte à la liberté d'aller et venir. S'il a refusé de renvoyer une question prioritaire de constitutionnalité au Conseil constitutionnel, au motif, cohérent avec la jurisprudence de ce dernier (CC, 12 mars 2021, [n° 2020-889 QPC](#)), que les articles contestés du code de la



sécurité intérieure n'ont pas pour objet de définir la technique de l'encerclement mais seulement les conditions du recours à la force, le Conseil d'État a censuré le paragraphe 3.1.4 du SNMO en tant qu'il se borne à prévoir qu'« *il peut être utile* » d'avoir recours à cette technique, sans encadrer précisément les cas dans lesquels elle peut être mise en œuvre et garantir que son usage soit adapté, nécessaire et proportionné aux circonstances.

Procédure

Moyens d'ordre public

Mme C... ([n° 425539](#))

La section du contentieux a précisé les conséquences qui s'attachent à la communication, postérieurement à la clôture de l'instruction, d'un moyen relevé d'office.

CE, Sect., 25 janvier 2021, Mme C..., [n° 425539](#), Rec.

En l'espèce, une personne prise en charge par un centre hospitalier pour un sevrage médicalisé était décédée alors qu'elle participait à une séance de psychomotricité organisée par le service de soins de suite et de réadaptation en addictologie. Des membres de sa famille avaient demandé au juge administratif d'engager la responsabilité pour faute du centre hospitalier. Leur demande ayant été rejeté en première instance et en appel, les requérants se sont pourvus en cassation. Après avoir procédé par ordonnance à la clôture de l'instruction, le président de la chambre chargée de l'examen de cette affaire a informé les parties, en application de l'article [R. 611-7](#) du CJA, que la décision était susceptible d'être fondée sur un moyen relevé d'office, tiré de ce que le dommage devait être pris en charge par l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux (Oniam) au titre de la solidarité nationale dans la mesure où il semblait ressortir des énonciations de l'arrêt attaqué que l'activité au cours de laquelle la chute mortelle avait eu lieu avait été réalisée à des fins thérapeutiques (v. les conditions posées par le II de l'article [L. 1142-1](#) du code de la santé publique). Les requérants ont présenté en retour des observations, par lesquelles ils ont repris ce moyen à leur compte. L'affaire invitait donc la section du contentieux à préciser les conséquences qui s'attachent à la communication, postérieurement à la clôture de l'instruction, d'un moyen relevé d'office.

En premier lieu, le Conseil d'État a jugé que lorsque, postérieurement à la clôture de l'instruction, le juge informe les parties, en application de l'article [R. 611-7](#) du CJA, que sa décision est susceptible d'être fondée sur un moyen relevé d'office, cette information n'a pas par elle-même pour effet de rouvrir l'instruction. Dans la



mesure où, en pratique, notamment devant les tribunaux et les cours, les moyens relevés d'office sont très fréquemment communiqués aux parties après la clôture de l'instruction, cette solution évite qu'une telle communication, en permettant aux parties de relancer leurs débats, ne vienne perturber l'instruction de certains dossiers et conduise à des reports d'audience systématiques.

En deuxième lieu, la section du contentieux, afin d'éviter des échanges individualisés entre le juge et chacune des parties, a précisé que le juge était tenu de communiquer aux parties les observations qu'il reçoit d'elles postérieurement à la clôture de l'instruction sur les moyens relevés d'office, sans que cette communication n'ait « par elle-même pour effet de rouvrir l'instruction ». La réouverture de l'instruction est toutefois obligatoire, conformément à la jurisprudence (CE, Sect., 5 décembre 2014, [n° 340943](#), Rec.), lorsque ces observations contiennent l'exposé d'une circonstance de fait ou d'un élément de droit qui est susceptible d'exercer une influence sur le jugement de l'affaire et dont la partie qui l'invoque n'était pas en mesure de faire état avant la clôture de l'instruction.

En troisième lieu, la section a indiqué que lorsqu'en réponse à la communication qui lui a été faite par le juge qu'un moyen était susceptible d'être relevé d'office une partie présente, postérieurement à la clôture de l'instruction, une argumentation qui doit la faire regarder comme ayant expressément repris ce moyen, et qu'il s'avère que ce moyen n'avait pas à être relevé d'office, il n'y a pas lieu pour le juge d'examiner son bien-fondé.

Ainsi, la communication d'un moyen relevé à tort d'office, c'est-à-dire qui, bien que fondé, s'avère ne pas appartenir à la catégorie des moyens d'ordre public, ne permet pas aux parties, postérieurement à la clôture de l'instruction, de se l'approprier. Cette solution, qui se distingue de celle applicable dans le cas d'un moyen repris par une partie avant la clôture de l'instruction (CE, 30 juin 1999, *M. Max X...*, [n° 190038](#), Rec.), vise à concilier le respect du droit et de l'équité procédurale dans le cas où le moyen communiqué, bien que fondé, s'avère ne pas relever de la catégorie des moyens d'ordre public.



Ministre de l'économie, des finances et de la relance c/ SA Ceetrus France (n° 448651)

Le Conseil d'État a jugé que, dans l'hypothèse où l'illégalité d'un acte réglementaire a cessé, du fait d'un changement de circonstances, à la date à laquelle le juge doit se placer pour apprécier la légalité d'un acte pris pour son application ou dont il constitue la base légale, il incombe au juge, saisi d'une exception d'illégalité de cet acte réglementaire soulevée à l'appui de la contestation de ce second acte, de l'écarter.

CE, 4 octobre 2021, *Ministre de l'économie, des finances et de la relance c/ SA Ceetrus France*, n° 448651, Rec.

Traditionnellement, lorsque le juge était saisi d'une exception d'illégalité, il appréciait la légalité de l'acte ainsi contesté en se plaçant à la date à laquelle celui-ci avait été pris (CE, 24 janvier 1902, *Sieur A...*, Rec.). Il lui appartenait également de rechercher si l'acte, bien que légal à l'origine, n'était pas devenu illégal à la date à laquelle il en a été fait application, par suite d'un changement dans les circonstances de droit ou de fait (CE, Ass., 22 janvier 1982, *A...*, n° 35196, Rec.).

Toutefois, cette jurisprudence a connu des évolutions dans le sillage des solutions retenues dans le cadre des contentieux du refus d'abroger. En effet, le Conseil d'État a d'abord jugé que l'autorité administrative était fondée à refuser d'abroger un règlement dont l'illégalité initiale avait cessé à la date de ce refus (CE, 10 octobre 2013, *Fédération française de gymnastique*, n° 359219, Rec.). Prolongeant cette logique, il a jugé que, pour apprécier la légalité d'un refus d'abroger, le juge se détermine au regard des règles applicables à la date de sa décision (CE, Ass., 19 juillet 2019, *Association des Américains accidentels*, nos 424216, 424217, Rec.).

La décision *Ministre de l'économie, des finances et de la relance c/ SA Ceetrus France* a tiré les conséquences de cette jurisprudence en matière d'exception d'illégalité en jugeant que lorsqu'il est saisi d'un tel moyen, il incombe au juge de se placer non plus à la date de l'acte réglementaire attaqué par la voie de l'exception d'illégalité mais à celle à laquelle il doit en principe se placer pour trancher le litige.

En matière fiscale, l'application d'une telle règle se traduit par le fait que lorsque le juge de l'impôt est saisi, au soutien d'une contestation du bien-fondé de l'imposition, d'une exception d'illégalité d'un acte réglementaire sur le fondement duquel a été prise une décision individuelle d'imposition, il lui appartient d'écarter cet acte réglementaire lorsque celui-ci est devenu, par l'effet d'un changement de circonstances, légal à la date du fait générateur de l'imposition. C'est en effet à la date du fait générateur de l'imposition que le juge fiscal doit se placer pour statuer sur la légalité d'une décision individuelle d'imposition.

En l'espèce, la société requérante, qui demandait au juge administratif de la décharger de la cotisation de taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) à laquelle elle avait été assujettie, excipait au soutien de son recours de l'illégalité d'une délibération prise le 16 décembre 2015 par laquelle la communauté d'agglomération avait fixé le taux de la taxe au titre de l'année 2016 et dont le fait générateur était fixé au 1^{er} janvier de cette année. Il n'était pas contesté que cette délibération était entachée, à la date de son adoption, d'une erreur manifeste d'appréciation de la proportion entre le produit de cette imposition et les dépenses exposées par la communauté d'agglomération pour l'enlèvement et le traitement des ordures ménagères non couvertes par des recettes non fiscales. Toutefois, entre cette date et celle du fait générateur de la taxe en litige, l'article [1520](#) du code général des impôts avait été modifié par la loi de finances rectificative pour 2015 pour ouvrir aux collectivités la possibilité d'utiliser la TEOM pour financer les dépenses relatives non seulement aux déchets ménagers, mais également aux déchets non ménagers. Dans ces conditions, il appartenait au juge de fond de rechercher si un tel changement dans les circonstances de droit n'était pas de nature à purger la délibération de son illégalité. L'application d'une telle solution a conduit le Conseil d'État, juge de cassation, à annuler le jugement du tribunal administratif qui avait accordé la décharge pour erreur de droit et à renvoyer l'affaire devant le tribunal pour y être rejugée.

Action en reconnaissance de droits

Union fédérale des consommateurs Que Choisir Nancy et sa région ([n° 454125](#))

Le Conseil d'État a précisé les règles applicables à l'action en reconnaissance de droits en ce qui concerne la liaison du contentieux ainsi que les délais de prescription et de forclusion opposables pour faire valoir les droits dont la reconnaissance est demandée.

CE, avis, 15 novembre 2021, Union fédérale des consommateurs Que Choisir Nancy et sa région, [n° 454125](#), Rec.

La loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 a introduit la possibilité d'exercer devant le juge administratif une action en reconnaissance de droits, dont le régime est précisé aux articles [L. 77-12-1](#) et suivants du code de justice administrative (CJA).

Cette action permet à une association régulièrement déclarée ou à un syndicat professionnel régulièrement constitué de déposer devant le juge administratif une requête tendant à la reconnaissance de droits individuels résultant de l'application de la loi ou du règlement en faveur d'un groupe indéterminé de personnes ayant le même intérêt. Toute personne qui remplit les conditions de droit et de fait



auxquelles le juge a subordonné la reconnaissance des droits peut par la suite se prévaloir, devant toute autorité administrative ou juridictionnelle, des droits reconnus par la décision de justice statuant sur l'action en reconnaissance de droits.

L'article [R. 77-12-4](#) du CJA subordonne toutefois la saisine du juge par l'auteur de l'action collective au rejet implicite ou explicite d'une réclamation préalable par l'autorité compétente. En l'espèce, l'association requérante avait saisi la métropole du Grand Nancy d'une demande tendant à la reconnaissance du droit des contribuables de la métropole à être déchargés de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) au titre de l'année 2018 en invoquant l'illégalité du taux de cette taxe. Cependant, ce courrier n'avait pas été transmis à l'administration fiscale, seule compétente pour statuer sur cette réclamation. L'administration fiscale soulevait ainsi en défense une fin de non-recevoir tirée d'un défaut de liaison du contentieux au motif qu'aucune réclamation préalable ne lui avait été adressée.

La question étant susceptible de se présenter à trancher dans un grand nombre de litiges, la cour administrative de Nancy a saisi le Conseil d'État d'une demande d'avis sur le fondement de l'article [L. 113-1](#) du CJA.

En premier lieu, le Conseil d'État a estimé qu'en l'absence de dispositions dérogatoires applicables en matière d'action de reconnaissance de droits, la réclamation préalable prévue par l'article R. 77-12-4 du CJA entraine dans le champ d'application des articles [L. 114-2](#) et [L. 114-3](#) du code des relations entre le public et l'administration. Il en résulte, d'une part, que lorsque cette réclamation est adressée à une administration incompétente, il incombe à cette dernière de la transmettre à l'administration compétente et, d'autre part, qu'en cas de silence de cette administration, le délai au terme duquel est susceptible d'intervenir une décision implicite de rejet court à compter de la date de la réception de la demande par l'administration initialement saisie. À cet égard, le Conseil d'État a jugé que l'autorité compétente est réputée avoir rejeté la réclamation au terme d'un silence de quatre mois gardé par elle à compter de la saisine de l'autorité incompétente, et ce y compris dans l'hypothèse où l'autorité incompétente a notifié au demandeur, avant le terme de ce délai, une décision de rejet motivée. Cette décision implicite de rejet est de nature à lier le contentieux et à rendre recevable la saisine du juge administratif par l'auteur de l'action en reconnaissance de droits.

En second lieu, le Conseil d'État a tiré les conséquences de cette qualification de la réclamation préalable sur les délais de prescription et de forclusion opposables à chacun des membres du groupe de personnes au bénéfice duquel l'action est introduite, pour faire valoir les droits dont la reconnaissance était demandée au juge. L'article [L. 77-12-2](#) du CJA dispose en effet que ces délais sont interrompus par la présentation d'une action en reconnaissance de droits et qu'un nouveau délai ne court qu'à compter de la publication de la décision statuant sur l'action collective passée en force de chose jugée. Pour l'application de cette règle, le Conseil d'État a donc jugé que la date de l'interruption des délais de prescription et de forclusion était celle à laquelle était formée la réclamation préalable, y compris lorsque la réclamation était présentée à une autorité incompétente.



Responsabilité de la puissance publique

Indemnisation des dommages imputables aux vaccinations obligatoires

M. D... ([n° 435323](#))

Le Conseil d'État a précisé la méthode de détermination par le juge du lien de causalité entre l'administration d'un vaccin et les symptômes attribués à l'affection dont souffre l'intéressé en jugeant qu'il appartient au juge, pour écarter toute responsabilité de la puissance publique, de s'assurer, au vu du dernier état des connaissances scientifiques en débat devant lui, qu'il n'y a aucune probabilité qu'un lien existe entre l'administration du vaccin et les différents symptômes attribués à l'affection dont souffre l'intéressé. Si tel n'est pas le cas, il lui appartient ensuite d'apprécier si, au regard des circonstances de l'espèce, un lien de causalité existe entre la vaccination obligatoire et les symptômes.

CE, 29 septembre 2021, M. D..., [n° 435323](#), Rec.

L'indemnisation des dommages imputables aux vaccinations obligatoires s'inscrit de longue date dans le cadre d'un régime de responsabilité sans faute d'origine jurisprudentielle (CE, 14 décembre 1984, *Mlle Marie-José X... et M. et Mme René X...*, [n° 37382](#), T.) et codifié aujourd'hui aux articles L. 1111-1 et suivants du code de la santé publique.

Saisi de litiges individuels portant sur les conséquences, pour la personne concernée, d'une vaccination obligatoire, le Conseil d'État avait reconnu l'existence d'un lien de causalité entre les vaccinations et l'apparition de certaines pathologies, en dépit de l'absence de certitudes scientifiques (CE, 9 mars 2007, *Mme Nadine A...*, [n° 267635](#), Rec. ; et, du même jour : *Mme Amine A...*, [n° 285288](#), inédite et *Mme Annie A...*, [n° 283067](#), inédite).

Cette solution, adoptée s'agissant de la recherche d'un lien de causalité entre la vaccination contre l'hépatite B et la sclérose en plaques, a été appliquée au cas de la polyarthrite rhumatoïde (CE, 9 mars 2007, *Commune de Grenoble*, [n° 278665](#), T.), de la sclérose latérale amyotrophique (CE, 11 juillet 2008, *Ministre c/ consorts A*, [n° 289763](#), T.) et, s'agissant du lien de causalité, entre une vaccination avec adjuvant aluminium et des lésions musculaires de myofasciite à macrophages (CE, 21 novembre 2012, *Ville de Paris et M. B... A...*, [n°s 344561 et 356462](#), Rec.).

Cohérente avec la jurisprudence de la Cour de cassation (Cass. Civ. 2^e, 10 décembre 2009, [n° 08-20.539](#)) et de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE, 21 juin 2017, *N. W.*, [aff. C-621/15](#)), elle permet l'indemnisation de l'apparition mais aussi de l'aggravation d'une pathologie dont le requérant était atteint antérieurement à la vaccination (CE, 17 février 2012, *Mme B...*, [n° 331277](#), T.).

Dans sa décision du 29 septembre 2021, le Conseil d'État a confirmé et précisé le raisonnement que le juge doit tenir, lequel repose sur la succession d'une double probabilité : la première, que la vaccination puisse être à l'origine d'une pathologie et la seconde, que le patient puisse avoir été victime de cette pathologie à l'occasion de sa vaccination.

Le Conseil d'État a ainsi rappelé que, saisi d'un litige individuel portant sur les conséquences pour la personne concernée d'une vaccination présentant un caractère obligatoire, il appartient dans un premier temps au juge, pour écarter toute responsabilité de la puissance publique, non pas de rechercher si le lien de causalité entre l'administration du vaccin et les différents symptômes attribués à l'affectation dont souffre l'intéressé est ou non établi mais de s'assurer qu'il n'y a aucune probabilité qu'un tel lien existe.

Cette solution se distingue du cas où est en cause devant le juge de l'excès de pouvoir une décision de mise sur le marché ou de retrait d'un vaccin obligatoire, dans lequel le juge tient effectivement compte, dans l'appréciation des bénéfices et risques du vaccin, de l'absence de lien de causalité scientifiquement avéré (CE, 6 mai 2019, *M. A... B... et autres*, [n° 415694](#), Rec.). Les incertitudes sur les risques potentiels que peuvent présenter les vaccins sont ainsi appréhendés différemment selon que l'on se place dans une approche individuelle ou collective de la vaccination. Néanmoins, dans les deux cas, le juge fonde son appréciation sur le dernier état des connaissances scientifiques en débat devant lui.

La décision du 29 septembre 2021 précise qu'il appartient dans un second temps au juge, après avoir procédé à cette recherche, soit, s'il en est ressorti qu'il n'y a aucune probabilité qu'un tel lien existe, de rejeter la demande indemnitaire qui lui est présentée, soit, dans l'hypothèse inverse, de procéder à l'examen des circonstances de l'espèce. Dans ce second cas de figure, il ne retiendra l'existence d'un lien de causalité qu'au vu d'un faisceau d'indices, si les symptômes ressentis par l'intéressé sont apparus, postérieurement à la vaccination, dans un délai normal pour ce type d'affection (lequel n'est pas nécessairement un délai « bref »), ou se sont aggravés à un rythme et une ampleur qui n'étaient pas prévisibles au vu de son état de santé antérieur ou de ses antécédents. Dans cet examen, il reviendra au juge de vérifier que ces symptômes ne peuvent être regardés comme résultant d'une autre cause que la vaccination.



Réparation au titre de la solidarité nationale en cas d'aléa thérapeutique

Agence de la biomédecine et M. et Mme K...

(n^{os} [431291](#) [431347](#))

Le Conseil d'État a précisé les modalités de réparation d'un dommage par l'Oniam au titre de la solidarité nationale dans le cas d'un acte fautif qui, sans être la cause directe de l'accident, a néanmoins fait perdre à la victime une chance d'y échapper ou de se soustraire à ses conséquences. Il a également déterminé les conditions de recherche de la responsabilité de l'Agence de la biomédecine au titre de ses missions dans la sélection des donneurs d'organes et greffons.

CE, 15 octobre 2021, Agence de la biomédecine et M. et Mme K..., n^{os} [431291](#) [431347](#), Rec.

La jurisprudence du Conseil d'État admet la possibilité de combiner la prise en charge des conséquences dommageables d'un accident médical non fautif au titre de l'aléa thérapeutique, par la solidarité nationale, avec la prise en charge d'une partie du même dommage au titre d'une perte de chance imputable à une faute médicale, par l'auteur de cette faute (CE, 30 mars 2011, *Oniam c./ M. et Mme A...*, n° [327669](#), Rec.).

Par sa décision du 15 octobre 2021, le Conseil d'État a rappelé, en le généralisant, le mode d'emploi de cette articulation, dans un cas, inédit, où la faute à l'origine de la perte de chance n'était pas postérieure à l'accident médical non fautif, mais plutôt antérieure.

Le Conseil d'État a jugé que dans ce cas, comme dans celui d'une faute postérieure à l'accident, les étapes du raisonnement que le juge doit tenir sont les mêmes.

Dans un premier temps, il lui revient de déterminer si l'acte fautif était ou non la cause directe de l'accident. En cas de réponse positive à cette question l'engagement de la responsabilité de l'Oniam est évidemment exclu.

Dans un deuxième temps, il appartient au juge de rechercher, le cas échéant d'office, si le dommage subi présente les caractéristiques justifiant qu'il fasse l'objet d'une réparation par l'Oniam au titre de la solidarité nationale.

En cas de réponse positive, dans un troisième temps, lorsqu'une faute a, par ailleurs, fait perdre à la victime une chance, en amont, d'éviter l'accident médical non fautif ou, en aval, de se soustraire à ses conséquences, il appartient au juge de se prononcer sur le droit de la victime à la réparation de son préjudice au titre de la solidarité nationale en réduisant l'indemnité due par l'Oniam du montant de l'indemnité devant être mise à la charge du responsable de la perte de chance. Cette dernière est égale à une fraction du dommage, fixée à raison de l'ampleur de la chance perdue.

La Conseil d'État exclut ainsi que la faute commise en amont, en majorant le risque de survenance de l'accident non fautif et en restreignant, de ce fait, la possibilité d'intervention de la solidarité nationale, laquelle dépend du caractère faible ou élevé de ce risque (CE, 12 décembre 2014, *Oniam c/ M. B...*, [n° 355052](#), Rec. ; CE, 15 octobre 2018, *M. A...*, [n° 409585](#), T.), puisse aboutir à ce que le patient victime d'une faute soit indemnisé de manière moins favorable que celui qui n'a été victime d'aucune faute.

Enfin, le Conseil d'État a jugé que compte tenu de l'étroite coordination prévue par les textes applicables et de l'imbrication des tâches, la victime d'une opération de greffe qui estime que les sélections du donneur ou du greffon n'ont pas été satisfaisantes peut rechercher, sans avoir à établir la faute propre à chacun des intervenants, la responsabilité solidaire des établissements de santé impliqués dans l'opération de sélection et de l'Agence de la biomédecine. S'agissant de cette dernière, le Conseil d'État a retenu une solution différente de celle qu'il avait adoptée au sujet de l'ancien Établissement français des greffes (v. CE, 27 janvier 2010, *Hospices civils de Lyon*, [n° 313568](#), Rec.). Le Conseil d'État a toutefois précisé que conformément aux règles qui régissent la responsabilité des personnes publiques, l'Agence de la biomédecine peut toujours, lorsque sa responsabilité solidaire est ainsi recherchée, demander à être déchargée de toute responsabilité en établissant qu'elle n'a commis aucune faute dans l'accomplissement des missions qui lui sont propres.

Santé publique

Prescription d'hydroxychloroquine hors-autorisation de mise sur le marché

M. C... F... ([n° 439764](#))

Saisi d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre les décrets successifs réglementant les conditions de prescription et de dispensation de l'hydroxychloroquine hors de son autorisation de mise sur le marché pour faire face à l'épidémie de covid-19, le Conseil d'État a jugé que ces décrets ne méconnaissent ni les dispositions du code de la santé publique relatives aux conditions de prescription hors-autorisation de mise sur le marché, ni le principe de libre prescription.

CE, 28 janvier 2021, M. C... F..., [n° 439764](#), Rec.

L'hydroxychloroquine ne dispose d'aucune autorisation de mise sur le marché (AMM) ou d'autorisation temporaire d'autorisation (ATU) dans l'indication du traitement de la covid-19.



Dans le contexte de la crise sanitaire, le Premier ministre a, d'une part, par dérogation aux dispositions du code de la santé publique, autorisé sous certaines conditions la prescription, la dispensation et l'administration de l'hydroxychloroquine aux patients atteints de la covid-19 dans les établissements de santé qui les prennent en charge et, d'autre part, encadré les conditions de dispensation en officine d'une spécialité à base d'hydroxychloroquine – le Plaquenil – dans le cadre de son AMM ainsi que des préparations à base d'hydroxychloroquine. Ces dispositions ont été reprises par plusieurs décrets successifs, avant que le Premier ministre ne les abroge par un décret du 26 mai 2020. Le ministre des solidarités et de la santé a cependant repris, par un arrêté du même jour, les dispositions relatives aux conditions de dispensation en officine.

Le Conseil d'État a précisé (CE, 28 janvier 2021, *M. D... B...*, n° 440129, T., décision rendue le même jour) que ces différentes mesures entrent dans le champ de l'article [L. 3131-16](#) du code de la santé publique, lequel permet au ministre chargé de la santé de prendre des mesures réglementaires relatives à l'organisation et au fonctionnement du dispositif de santé dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

Dans la présente instance, il a relevé que les dispositions contestées ne portent, par elles-mêmes, aucune atteinte à l'environnement et en déduit, conformément à sa jurisprudence (CE, Ass., 12 avril 2013, *Coordination interrégionale Stop THT*, n°s [342409](#) et a., Rec.), que le principe de précaution tel qu'il résulte de l'article 1^{er} de la [Charte de l'environnement](#) et de l'article [L. 110-1](#) du code de l'environnement ne peut être utilement invoqué en l'espèce.

Ensuite, après avoir analysé les données acquises de la science à la date des dispositions contestées, le Conseil d'État a jugé, d'une part, que celles-ci ne permettaient pas de conclure, avant le 26 mai 2020, au caractère indispensable du recours à l'utilisation de l'hydroxychloroquine, en dehors des indications de son AMM et en l'absence d'une ATU, au-delà des essais cliniques ou du cadre hospitalier prévu par les dispositions critiquées pour améliorer ou stabiliser l'état clinique des patients atteints par la covid-19. D'autre part, à la date du 26 mai 2020, il a estimé que l'évolution des données acquises de la science ne permettait pas de conclure au caractère indispensable d'un tel recours en dehors des seuls essais cliniques.

Le Conseil d'État en a déduit que le Premier ministre et le ministre de la santé avaient pu préciser, sur le fondement des dispositions du code de la santé publique relatives à l'état d'urgence sanitaire, dans un premier temps, les conditions très limitées dans lesquelles l'hydroxychloroquine était susceptible d'être prescrite en dehors des indications de son AMM puis, le 26 mai 2020, tirer les conséquences de l'évolution des données acquises de la science en mettant fin à la possibilité de prescrire l'hydroxychloroquine hors-AMM pour les malades atteints de la covid-19.

Dans ces conditions, les dispositions contestées ne méconnaissaient ni l'article [L. 5121-12-1](#) du code de la santé publique relatif aux conditions de prescription hors-AMM, ni le principe de libre prescription des médecins.



Obligation vaccinale

Mme DA...DW..., épouse CO... et autres ([n° 456004 et a.](#))

Le Conseil d'État a jugé que l'obligation vaccinale prévue par la loi de pays de Polynésie française du 5 août 2021 apporte une restriction au droit au respect de la vie privée justifiée par l'objectif de la protection de la santé publique et présentant un caractère proportionné. Il a également précisé les conditions dans lesquelles la méconnaissance de cette obligation peut être sanctionnée.

CE, 10 décembre 2021, Mme DA... DW..., épouse CO... et autres, [n° 456004 et a.](#), Rec.

Le Conseil d'État était saisi de plusieurs recours pour excès de pouvoir dirigés contre la loi de pays de la Polynésie française du 5 août 2021 relative à la gestion de la crise sanitaire. Celle-ci institue notamment une obligation vaccinale, d'une part, pour les professionnels des secteurs sanitaire et médico-social et, d'autre part, pour les personnes présentant une des affections énumérées par un arrêté pris en conseil des ministres.

Les requérant soutenaient, en premier lieu, qu'une telle obligation vaccinale portait une atteinte disproportionnée au droit au respect de sa vie privée, garanti par l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. À cet égard, le Conseil d'État a relevé, d'abord, qu'en l'état des connaissances disponibles, la vaccination est efficace pour lutter contre la pandémie de covid-19 et que les cas d'effets secondaires allégués ne dépassent pas les bénéfices de la vaccination. Il a précisé, ensuite, que la loi de pays a prévu que les personnes présentant une contre-indication prévue par l'autorisation de mise sur le marché (AMM) des vaccins disponibles ou listées par arrêté seraient dispensées de l'obligation vaccinale. Il a estimé, enfin, que le champ de l'obligation vaccinale apparaît cohérent et proportionné au regard de l'objectif de santé publique poursuivi. Plus particulièrement, s'agissant du champ d'application dans le temps, le législateur du pays pouvait choisir de ne pas fixer de limite dans le temps à cette obligation, dès lors, d'une part, qu'il lui appartenait d'agir non seulement face à la vague épidémique en cours mais aussi en prévision de vagues épidémiques futures et, d'autre part, qu'il appartiendra au gouvernement de la Polynésie française de réexaminer les mesures prises si la situation venait à le nécessiter. Faisant alors application de la grille d'analyse dégagée par sa jurisprudence antérieure (CE, 6 mai 2019, *Ligue nationale pour la liberté des vaccinations*, [n° 419242](#), Rec.), le Conseil d'État a jugé que la restriction apportée au droit des administrés à l'intégrité physique est justifiée par l'objectif d'amélioration de la couverture vaccinale en vue de la protection de la santé publique et proportionnée à ce but. Par ailleurs, après avoir relevé qu'en vertu de la [loi organique n° 2004-192](#) du 27 février 2004, la santé publique ressortit à la compétence de la Polynésie française, le Conseil d'État en déduit que la mise en œuvre du principe d'égalité n'implique pas que le champ d'application de l'obligation vaccinale devrait être identique en Polynésie française et sur le territoire métropolitain de la France.

En second lieu, la loi de pays prévoit des sanctions en cas de méconnaissance de l'obligation vaccinale : il s'agit d'une amende administrative pour les professionnels des secteurs sanitaire et médico-social et d'une majoration du ticket modérateur pour les personnes présentant une des affections énumérées par un arrêté pris en conseil des ministres.

S'agissant de l'amende administrative, le Conseil d'État a jugé que son montant ainsi que la faculté de la prononcer à plusieurs reprises au terme d'un délai d'un mois ne sont pas disproportionnés. Il a toutefois précisé qu'elle ne saurait être infligée à une personne qui choisirait de régulariser sa situation en mettant fin à l'activité à raison de laquelle elle est soumise à obligation plutôt qu'en se faisant vacciner et que la « *volonté d'entraver l'exécution de la loi* » – que l'amende permet également de sanctionner – vise uniquement des agissements tendant à empêcher matériellement les opérations de vaccination. Par ailleurs, le Conseil d'État a écarté le moyen tiré de la violation du secret médical en retenant que si le président de la Polynésie française peut être informé, afin de prendre la sanction, de ce que l'intéressé n'est pas vacciné et ne présente pas de contre-indications au vaccin, il ne saurait avoir accès à aucune autre donnée de santé.

S'agissant de la majoration du ticket modérateur, le Conseil d'État a précisé que cette majoration n'avait pas vocation à s'appliquer aux prestations qui sont intégralement prises en charge par l'assurance maladie et qu'il reviendra au gouvernement de la Polynésie française, sous le contrôle du juge, de fixer et, si besoin, de différencier, le montant de la majoration. Dans ces conditions, les exigences du onzième alinéa du [Préambule de la Constitution de 1946](#), qui garantit à tous la protection de la santé, n'ont pas été méconnues.



Travail

Salaires minima hiérarchiques

Fédération des syndicats CFTC Commerce, services et force de vente et autres ([n^{os} 433053 et a.](#))

Le Conseil d'État a défini la notion de « salaires minima hiérarchiques » (SMH) et jugé qu'une convention de branche peut à la fois en fixer le montant et en définir la structure. Cette dernière est susceptible d'inclure, au-delà du salaire de base, des compléments de salaire pouvant être modifiés ou supprimés par accord d'entreprise, dès lors que la rémunération effective est au moins égale au montant des SMH définis dans l'accord de branche.

CE, 7 octobre 2021, Fédération des syndicats CFTC Commerce, services et force de vente et autres, [n^{os} 433053 et a.](#), Rec.

Le Conseil d'État était saisi par des organisations syndicales et une organisation patronale ayant conclu un avenant à une convention de branche dont l'objet était de fixer les salaires minima hiérarchiques (« SMH ») de la branche, introduits dans le code du travail par l'ordonnance du 22 septembre 2017 relative au renforcement de la négociation collective.

Le ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion avait limité par arrêté le champ de l'extension de l'avenant en prévoyant une exclusion de cette extension et en formulant une réserve à celle-ci. Elle estimait que les entreprises étaient désormais compétentes pour déterminer librement la structure et le niveau des éléments accessoires à la rémunération et que, par suite, les SMH fixés par l'avenant ne pouvaient se rapporter qu'aux salaires de base par coefficient hiérarchique.

Pour définir la notion de SMH, le Conseil d'État s'est référé au cadre juridique préexistant, au sein duquel les branches étaient compétentes pour fixer non seulement un « salaire minimum conventionnel », c'est-à-dire la rémunération effective minimale des salariés de la branche, mais aussi l'assiette de ce salaire minimum, autrement dit les éléments de rémunération à prendre en compte pour s'assurer que la rémunération effective des salariés atteigne au moins le niveau du salaire minimum conventionnel correspondant à leur niveau hiérarchique.

Dans le silence de la convention de branche, selon une jurisprudence constante de la Cour de cassation (v. Cass. Soc., 7 avril 2010, [n° 07-45.322](#), Bull. 2010, V, n° 89), le salaire minimum conventionnel était composé du salaire horaire de base et des seuls compléments de salaire qui sont la contrepartie directe du travail (Cass. Soc. 8 novembre 1983, [n° 81-41.538](#), Bull. n° 539 ; Cass. Soc., 13 juillet 2010, [n° 09-](#)

[42.890, 09-42.892, 09-42.891](#), Bull. 2010, V, n° 178 ; Cass. Soc., 21 mars 2012, n° [10-27.425](#) et [10-21.737](#), Bull. 2012, V, n° 105).

Le Conseil d'État a explicité les modifications apportées à ce cadre juridique par l'ordonnance du 22 septembre 2017 s'agissant de l'articulation entre les conventions de branche et les accords d'entreprise en matière de rémunération.

D'une part, il résulte désormais de l'article [L. 2253-1](#) du code du travail que l'accord de branche prévaut sur l'accord d'entreprise s'agissant des garanties applicables en matière de SMH, un accord d'entreprise ne pouvant déroger au montant des SMH défini par la convention de branche que s'il prévoit des garanties au moins équivalentes. En revanche, aux termes de l'article [L. 2253-3](#) du même code, l'accord d'entreprise prévaut sur la convention de branche dans les autres matières, sauf – comme le prévoit l'article [L. 2253-2](#) – lorsque la convention de branche le stipule, en ce qui concerne les primes pour travaux dangereux ou insalubres, l'accord d'entreprise ne prévalant alors que s'il prévoit des garanties au moins équivalentes.

D'autre part, dans le silence des textes qui n'ont pas défini la notion de SMH, laquelle n'était pas davantage éclairée par les travaux préparatoires de l'ordonnance, la convention de branche peut, tout comme le pouvaient auparavant les salaires minima conventionnels, prévoir que les SMH ont vocation à être comparés aux rémunérations effectives des salariés résultant de leurs salaires de base et de certains compléments de salaire. Dans ce cas, les stipulations de la convention de branche ne peuvent faire obstacle à ce qu'un accord d'entreprise prévoie que le montant des SMH soit atteint par des modalités de rémunération différentes (par exemple, en supprimant certains compléments de salaire et en leur substituant d'autres éléments de rémunération), à la condition que les salariés perçoivent une rémunération effective au moins égale au montant des SMH fixé par la convention de branche.

Dans ces conditions, le ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion avait commis une erreur de droit en limitant l'extension de l'avenant. Le Conseil d'État a donc annulé son arrêté dans cette mesure.



Table des matières

■ Actes.....	11
Abrogation par le juge de l'excès de pouvoir d'actes à caractère réglementaire	11
<i>CE, Sect., 19 novembre 2021, Association des avocats ELENA France et autres, n^{os} 437141 437142, Rec.</i>	11
■ Armées et défense	12
Encadrement européen de la durée hebdomadaire de travail dans la gendarmerie nationale	12
<i>CE, Ass., 17 décembre 2021, M. G... Q..., n^o 437125, Rec.</i>	12
■ Asile.....	15
Octroi de la protection subsidiaire en cas de menace grave résultant d'une situation de conflit armé	15
<i>CE, 9 juillet 2021, M. C... B..., n^o 448707, Rec.</i>	15
Prolongation du délai de transfert d'un demandeur d'asile en cas de fuite du demandeur	16
<i>CE, avis, 28 mai 2021, M. A... B..., n^o 450341, Rec.....</i>	16
■ Collectivités territoriales	18
Service public local de distribution d'eau potable	18
<i>CE, 26 janvier 2021, M. A et Mme C., n^o 431494, Rec.</i>	18
Service public de restauration scolaire.....	19
<i>CE, 22 mars 2021, Commune de Besançon, n^o 429361, Rec.</i>	19
■ Commerce, industrie et intervention économique de la puissance publique.....	21
Intérêt pour agir contre une autorisation de concentration.....	21
<i>CE, Sect., 9 mars 2021, Comité social et économique de l'unité économique et sociale Mondadori Magazines France élargie, n^o 433214, Rec.....</i>	21
■ Contributions et taxes	23
Modalités d'imposition des gains de « management package » ...	23
<i>CE, Plén., 13 juillet 2021, M. et Mme B., n^o 437498, Rec. ; M. B., n^o 435452 ; Min. de l'action et des comptes publics c. M. et Mme B., n^o 428506, Rec.</i>	23
Libre circulation des capitaux et retenue à la source	24
<i>CE, 6 décembre 2021, National Pension Service, n^o 433301, Rec.....</i>	24
Assujettissement à la TVA des services de cantines et piscines municipales assurés par les communes.....	26
<i>CE, 28 mai 2021, Commune de Sarlat-la-Canéda, n^o 441739 et CE, 28 mai 2021, Commune de Castelnaudary, n^o 442378, Rec.</i>	26

■	Domaine	27
	Compétence pour connaître d'un litige né d'un contrat portant occupation du domaine public à l'étranger	27
	<i>CE, 25 juin 2021, Société Mezzi & Fonderia, n° 438023, Rec.....</i>	<i>27</i>
■	Droits civils et individuels.....	29
	Protection des données à caractère personnel.....	29
	<i>CE, Ass., 21 avril 2021, French Data Network et autres, n°s 393099 et autres, Rec.</i>	<i>29</i>
■	Élections	32
	Régularité de présentation de listes fusionnées au second tour des élections municipales	32
	<i>CE, 20 juillet 2021, Élections municipales et communautaires de Cholet (Maine-et-Loire), n° 449688, Rec.....</i>	<i>32</i>
■	Enseignement et recherche.....	34
	Réforme de l'accès aux formations de santé	34
	<i>CE, 8 juillet 2021, Association PASS LAS 21 Besançon et autres, n° 452731, Rec.</i>	<i>34</i>
■	Expropriation pour cause d'utilité publique.....	36
	Régularisation de vices entachant une déclaration d'utilité publique.....	36
	<i>CE, 9 juillet 2021, Commune de Grabels, n° 437634, Rec.....</i>	<i>36</i>
■	Juridictions administratives et judiciaires	38
	Contrôle du juge sur le fond d'un arbitrage international.....	38
	<i>CE, 20 juillet 2021, Société Tecnimont SpA et société TCM FR, n° 443342, Rec</i>	<i>38</i>
■	Marchés et contrats administratifs	40
	Principe d'impartialité en matière de commande publique.....	40
	<i>CE, 25 novembre 2021, Collectivité de Corse, n° 454466, Rec.....</i>	<i>40</i>
	Force majeure exonératoire de responsabilité contractuelle	41
	<i>CE, 4 octobre 2021, Société sportive professionnelle olympique de Marseille, n° 440428, Rec.....</i>	<i>41</i>
■	Nature et environnement.....	43
	Illégalité du refus opposé par le pouvoir réglementaire de prendre les mesures supplémentaires nécessaires pour infléchir la courbe des émissions de gaz à effet de serre.....	43
	<i>CE, 1^{er} juillet 2021, Commune de Grande-Synthe et autre, n° 427301, Rec.....</i>	<i>43</i>

Liquidation d’une astreinte à défaut d’exécution d’une injonction du juge	44
<i>CE, 4 août 2021, Association Les amis de la Terre France et autres, n° 428409, Rec.</i>	44
■ Police	47
Schéma national du maintien de l’ordre	47
<i>CE, 10 juin 2021, Syndicat national des journalistes et autres (n^{os} 444849 et a.), Rec.</i>	47
■ Procédure	49
Moyens d’ordre public	49
<i>CE, Sect., 25 janvier 2021, Mme C..., n° 425539, Rec.</i>	49
Exception d’illégalité	51
<i>CE, 4 octobre 2021, Ministre de l’économie, des finances et de la relance c/ SA Ceetrus France, n° 448651, Rec.</i>	51
Action en reconnaissance de droits	52
<i>CE, avis, 15 novembre 2021, Union fédérale des consommateurs Que Choisir Nancy et sa région, n° 454125, Rec.</i>	52
■ Responsabilité de la puissance publique	54
Indemnisation des dommages imputables aux vaccinations obligatoires	54
<i>CE, 29 septembre 2021, M. D..., n° 435323, Rec.</i>	54
Réparation au titre de la solidarité nationale en cas d’aléa thérapeutique	56
<i>CE, 15 octobre 2021, Agence de la biomédecine et M. et Mme K..., n^{os} 431291 431347, Rec.</i>	56
■ Santé publique	57
Prescription d’hydroxychloroquine hors-autorisation de mise sur le marché	57
<i>CE, 28 janvier 2021, M. C... F..., n° 439764, Rec.</i>	57
Obligation vaccinale	59
<i>CE, 10 décembre 2021, Mme DA... DW..., épouse CO... et autres, n° 456004 et a., Rec.</i>	59
■ Travail	61
Salaires minima hiérarchiques	61
<i>CE, 7 octobre 2021, Fédération des syndicats CFTC Commerce, services et force de vente et autres, n^{os} 433053 et a., Rec.</i>	61



