



**HAL**  
open science

**Note sous Conseil d'État, 29 avril 2011, numéro 338857,  
Société Cotrans Automobiles contre Commune du Port  
et sous Conseil d'État, 30 mars 2011, numéro 342892,  
Commune de Saint-Denis de La Réunion contre M. A  
Audrey Egiziano**

► **To cite this version:**

Audrey Egiziano. Note sous Conseil d'État, 29 avril 2011, numéro 338857, Société Cotrans Automobiles contre Commune du Port et sous Conseil d'État, 30 mars 2011, numéro 342892, Commune de Saint-Denis de La Réunion contre M. A. *Revue juridique de l'Océan Indien*, 2011, 13, pp.189-195.  
hal-02623025

**HAL Id: hal-02623025**

**<https://hal.univ-reunion.fr/hal-02623025>**

Submitted on 26 May 2020

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**Compétence de premier et dernier ressort du tribunal administratif – déclarations préalables du code de l'urbanisme – autorisations d'urbanisme - situation individuelle des fonctionnaires.**

Conseil d'État, 29 avril 2011, *Société Cotrans Automobiles c/ Commune du Port*, req. n°338857

Conseil d'État, 30 mars 2011, *Commune de Saint-Denis de La Réunion c/ M.A*, req. n°342892  
*Audrey EGIZIANO, Doctorante à l'Université de La Réunion en Contrat doctoral*

« Toute partie dans une instance devant le tribunal administratif [...] peut interjeter appel contre toute décision juridictionnelle rendue dans cette instance », tel est le principe énoncé par l'article R811-1 du code de justice administrative (CJA). Mais puisqu'à toute règle sont assorties des exceptions, l'alinéa suivant du même article prévoit que dans les litiges énumérés aux 1°, 2°, 3°, 4°, 5°, 6°, 7°, 8° et 9° de l'article R222-13<sup>2</sup>, le tribunal administratif statue en premier et dernier ressort.

En pareil cas, il ne s'agira plus d'un appel mais d'un pourvoi en cassation. S'applique alors la règle de l'article L111-1 du CJA, d'ailleurs renouvelée à l'article L331-1 : « Le Conseil d'État [...] statue souverainement sur les recours en cassation dirigés contre les décisions rendues en dernier ressort ».

À y voir de plus près, nous nous apercevons que les litiges ici énumérés sont vus comme de « faible importance »<sup>3</sup>, ne nécessitant pas d'engorger plus encore les cours administratives d'appel qui supportent aujourd'hui des stocks importants. Il faut donc comprendre que ces mesures revêtent un caractère dissuasif car dès lors que l'on souhaite saisir le Conseil d'État, les règles à suivre sont plus contraignantes, notamment l'obligation d'être représenté par un avocat au Conseil, qualité que tous les avocats n'ont pas<sup>4</sup>.

Très récemment dans des affaires réunionnaises, le juge administratif s'est attaché à préciser les conditions d'application des points 1 et 2 de l'article R222-13. Il s'agit respectivement des litiges relatifs aux déclarations préalables prévues par l'article L421-4 du code de l'urbanisme, et des litiges relatifs à la situation individuelle des fonctionnaires ou agents publics<sup>1</sup>

<sup>1</sup> H. KELSEN, *Théorie pure du droit*, trad. par C. EISENMANN, Paris, Dalloz, 1962.

<sup>2</sup> Les points 2° et 3° ne sont concernés que si les sommes en jeu sont inférieures à un montant fixé par l'article R222-14, c'est-à-dire aujourd'hui de 10 000 euros.

<sup>3</sup> M.-C. ROUAULT, *Contentieux administratif – La juridiction compétente – La détermination du différend – Le règlement du différend*, Gualino Lextenso éditions, Manuels, Paris, 2008, p. 188.

<sup>4</sup> Il a pourtant été jugé (CE, 19 juillet 1991, *Melle Boyer-Manet*, req. n° 89250 et 90300) que ce monopole de représentation et de plaidoirie en faveur des avocats au Conseil d'État et à la Cour de Cassation n'est pas contraire aux stipulations de l'article 6 et 14 de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, posant respectivement le droit à un procès équitable et l'interdiction des discriminations ; précision étant ici faite que cette compatibilité n'a été déclarée que par le Conseil d'État, rien n'a encore été dit de tel par la Cour de Strasbourg.

<sup>1</sup> Le code mentionne précisément les : « fonctionnaires et agents de l'État et des autres personnes ou collectivités publiques, ainsi que des agents ou employés de la Banque de France ».

à l'exception de ceux concernant l'entrée en service, la discipline, et la sortie de service. Ces matières seront successivement abordées dans cette étude.

## **I.- Les litiges relatifs aux déclarations préalables prévues à l'article L421-4 du code de l'urbanisme : la difficulté liée à la réforme des autorisations d'urbanisme.**

Selon la combinaison des articles R811-1 et R222-13 du CJA, les litiges relatifs à une simple déclaration préalable font partie de ceux jugés en premier et dernier ressort par le tribunal administratif. Par conséquent seul un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État est possible.

Jusqu'en 2007, ce type d'affaire n'enrageait pas moult questions juridiques. Il était relativement aisé de qualifier l'acte d'urbanisme litigieux de permis de construire ou de déclaration de travaux exemptés de permis de construire. Par exemple, l'autorisation de travaux divers en vue de l'aménagement d'un parc de stationnement n'est pas exempté de permis puisqu'il s'agit bien là d'une « autorisation », et n'entre ainsi pas dans le champ de la combinaison des articles R811-1 et R222-13 du CJA. Le recours formé contre le jugement en la matière constituera donc un appel<sup>2</sup>. En revanche, la réalisation d'un passage couvert entre deux bâtiments étant soumise au régime des travaux exemptés de permis de construire, la requête tendant à l'annulation d'un jugement sur ce sujet a le caractère d'un pourvoi en cassation<sup>3</sup>.

Or pour de nombreuses décisions récentes, l'élément déterminant la compétence de l'une ou l'autre des juridictions ne tombe pas forcément sous le sens.

### **A.- Énoncé du problème.**

Rappelons qu'en octobre 2007<sup>4</sup>, une grande réforme des autorisations d'urbanisme a eu notamment pour effet de refondre les onze régimes d'autorisation et les quatre régimes de déclaration en trois régimes d'autorisation (le permis de construire, le permis d'aménager et le permis de démolir) et un unique régime de déclaration (la déclaration préalable). Néanmoins cette refonte s'est accompagnée de modifications des champs d'application de ces quatre nouveaux régimes, ce qui a pu semer quelque panique auprès des avocats au moment d'attaquer un jugement défavorable. Y compris les tribunaux administratifs s'emmêlaient les pinceaux en la matière, puisque certaines lettres de notification de jugement informaient les parties du délai d'appel alors que ledit jugement était en réalité rendu en premier et dernier ressort<sup>1</sup>.

La situation se révèle en effet épineuse lorsque l'acte d'urbanisme attaqué a été créé avant la réforme mais que le litige se déroule après l'entrée en vigueur de celle-ci. La question

---

<sup>2</sup>CE, 20 octobre 2004, *M. X. et Melle Y c/ Commune de Saint-Rémy-l'Honoré*, req. n°270898.

<sup>3</sup>CE, 6 novembre 2006, *Mme B. et autres c/ Commune de Tournedos-sur-Seine*, req. n°272637.

Dans le même sens : CAA Bordeaux, 26 juin 2007, *Commune de Toulouse c/ Mme X*, req. n°05BX01660 en matière de travaux isolés et dissociables de ceux autorisés par un permis de construire.

<sup>4</sup>L'ordonnance n°2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme et son décret n°2007-18 du 5 janvier 2007 sont entrés en vigueur le 1er octobre 2007.

1CAA Nantes, 28 janvier 2011, *SCI Koubi c/ Commune de Surville*, req. n°09NT01385 ; CAA Nantes, 29 juillet 2008, *SCI La Vieuville c/ Commune de St-Malo*, req. n°08NT00121 ; CAA Nantes, 18 février 2011, *Commune de Logonna-Daoulas c/ M.X.*, req. n°09NT02294.

essentielle est celle de la qualification même de l'acte attaqué : déclaration préalable ou autorisation d'urbanisme ? En d'autres termes : pourvoi en cassation ou appel ?

## **B.- Résolution du problème.**

Dans l'arrêt rendu le 29 avril 2011 par le Conseil d'État<sup>2</sup>, le juge est tenu de qualifier une autorisation disparue aujourd'hui afin de déterminer sa compétence. En l'espèce, la Société Cotrans Automobiles attaque le refus opposé par le maire du Port à sa demande d'autorisation en vue d'aménager un terrain destiné à l'entreposage de véhicules, soit administrativement une autorisation d'installation et de travaux divers. Déboutée devant le tribunal de Saint-Denis, elle porte l'affaire devant le Conseil d'État. Or celui-ci constate de façon relativement lapidaire que, « les décisions en litige ne constituent pas des décisions relatives à une déclaration préalable, [...] la requête doit être regardée comme un appel et ressortit de la compétence de la cour administrative d'appel ».

Pourtant aujourd'hui, les dépôts de véhicules sont soumis à permis d'aménager ou à déclaration préalable selon qu'ils sont susceptibles d'accueillir plus ou moins de cinquante unités<sup>3</sup> (en-deçà de dix unités, l'opération est dispensée de toute formalité). Ce critère était inconnu auparavant. Or rien de tel n'est mentionné dans l'arrêt. Il faut sans doute comprendre que la compétence juridictionnelle se joue sur la qualification de l'acte attaqué à l'époque des faits, et non pas au moment de l'instance. Ainsi, que cet acte ait pu devenir, aujourd'hui, un permis d'aménager susceptible d'appel ou une déclaration préalable susceptible de pourvoi en cassation ne change rien. A l'époque, cette opération n'était pas exemptée d'autorisation, elle n'entre pas dans le cadre de la combinaison des articles R811-1 et R222-13, et peut donc être soumise à l'examen du juge d'appel.

Cet arrêt surprend par son manque de clarté, surtout par rapport aux arrêts de cours administratives d'appel, plus éclairants sur ce point, et pourtant légèrement moins récents.

Voyons l'arrêt rendu le 29 juillet 2008 par la cour administrative d'appel de Nantes<sup>4</sup>. Il s'agit en l'espèce d'un remplacement de deux fenêtres, soumis à l'époque à déclaration de travaux. Afin de déterminer si elle est compétente ou non, la cour statue en ces termes : « en vertu des dispositions combinées des articles R222-13 et R811-1 du CJA, le tribunal administratif statue en premier et dernier ressort sur les litiges relatifs aux déclarations de travaux exemptés de permis de construire, comprises dorénavant au nombre des déclarations préalables<sup>5</sup> prévues par l'article L421-4 du code de l'urbanisme ; que dans ces conditions, [...] il y a lieu de transmettre la requête au Conseil d'État ».

Ce raisonnement laisse paraître une recherche d'adéquation entre le régime antérieur et le régime actuellement en vigueur pour caractériser le recours formé contre le jugement. Un tel raisonnement n'apparaît pourtant pas dans l'arrêt rendu par le Conseil d'État dans l'affaire Cotrans Automobiles.

Il se retrouve dans d'autres arrêts<sup>1</sup> : « les conclusions [...] tendaient à l'annulation de l'arrêt [...] s'opposant à leur déclaration de travaux et pris en application des articles L422-1 et

---

<sup>2</sup>CE, 29 avril 2011, *Société Cotrans Automobiles c/ Commune du Port*, req. n°338857.

<sup>3</sup>Article R421-19 j) pour le permis d'aménager ; article R421-23 e) pour la déclaration préalable.

<sup>4</sup>CAA Nantes, 29 juillet 2008, *SCI La Vieuville c/ Commune de Saint-Malo*, req. n°08NT00121.

<sup>5</sup>Nous soulignons.

<sup>1</sup>CAA Nantes, 3 mars 2009, *M. X. et Mme X c/ Commune de Symphorien-le-Valois*, req n°08NT01435 ; CAA Nantes, 18

suivants du code de l'urbanisme relatifs aux travaux exemptés de permis de construire entrant dans le champ d'application du nouvel article L421-4 du code de l'urbanisme<sup>2</sup> ; qu'il résulte de ce qui précède que la requête a le caractère d'un pourvoi en cassation ».

Par conséquent, il semblerait que l'acte d'urbanisme attaqué doive tout de même faire l'objet d'une vérification au sein des règles en vigueur au moment de l'instance afin de s'assurer, concrètement, que la déclaration de travaux exemptés de permis de construire puisse bien être qualifiée de déclaration préalable telle qu'elle est entendue aujourd'hui, et ainsi déterminer à quel juge porter le jugement défavorable.

Pour conclure, même s'il peut paraître intrigant que la juridiction suprême ait rechigné à expliciter la démarche à suivre en pareille situation, nous pouvons nous rassurer à la lecture d'un arrêt rendu le 28 janvier 2011<sup>3</sup>, annonciateur d'une réduction de la difficulté en la matière.

En l'espèce il était question d'un lotissement (déjà) soumis à déclaration préalable en vertu des dispositions de l'article R421-23 du code de l'urbanisme, dont le litige n'est donc pas susceptible d'appel mais de pourvoi en cassation. De tels faits augurent d'une plus grande sérénité sur ce sujet dès lors que le risque de distorsion entre le droit applicable à l'époque des faits et celui en vigueur au moment de l'instance tend progressivement à se réduire.

## **II.- Les litiges relatifs à la situation individuelle des fonctionnaires et agents publics : la difficulté liée à l'exception (à l'exception) de l'entrée en service.**

Selon la combinaison des articles R811-1 et R222-13 du CJA, les litiges relatifs à la situation individuelle des fonctionnaires et agents publics font partie de ceux jugés en premier et dernier ressort par le tribunal administratif, exception faite des cas où est en jeu l'entrée en service, la discipline, ou la sortie de service. Par conséquent seul un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État est possible.

Il est des cas où la distinction ne pose pas de difficulté. Un arrêt de la cour administrative d'appel de Bordeaux rendu le 24 février 2009<sup>4</sup> en présente un exemple. En l'espèce, la requérante conteste les décisions du maire prononçant à son égard des mutations successives. Elle attaque le jugement défavorable devant la cour administrative d'appel, qui rappelle les règles des articles du CJA et décide que le litige, portant sur la situation individuelle du requérant, sans concerner son entrée en service ni sa discipline ni sa sortie de service, doit être transmis au Conseil d'État.

Or certaines situations requièrent une subtilité résidant dans la délimitation de la situation individuelle de l'agent, sans que celle-ci ne concerne ni l'entrée en service, ni la discipline, ni la sortie de service.

---

février 2011, *Commune de Logonna-Daoulas c/ M.X.*, req. n°09NT02294.

2Nous soulignons.

3CAA Nantes, 28 janvier 2011, *SCI Koubi c/ Commune de Surville*, req. n°09NT01385.

4CAA Bordeaux, 24 février 2009, *Mme Hélène-Odile X c/ Commune de Toulouse*, req. n°08BX00135. Dans le même sens : CE 25 novembre 2009, *M. Dross c/ Commune de L'Hôpital*, req. n°305682 : Le litige par lequel un fonctionnaire conteste la décision de mettre fin à son détachement est relatif au déroulement de sa carrière et ne concerne ni l'entrée ou la sortie de service, ni une procédure disciplinaire. Il est donc au nombre des litiges sur lesquels le tribunal administratif statue en premier et dernier ressort (v. C. DE MONTECLER, *AJDA* 2009 p. 2254).

## **A.- Énoncé du problème.**

Le 30 mars 2011, le Conseil d'État<sup>1</sup> avait à juger de l'affaire suivante : M. A est recruté auprès de la mairie de Saint-Denis en qualité d'agent contractuel. Il est par la suite nommé rédacteur stagiaire, puis titularisé par un arrêté du 1<sup>er</sup> octobre 2004, mais conteste les arrêtés du 23 juillet 2007 fixant son classement indiciaire.

Toute la question est de savoir quand se situe son entrée en service. Si cette dernière a eu lieu lors de son recrutement en qualité d'agent contractuel, ce litige sur le classement indiciaire ne concerne ni l'entrée en service, ni la discipline, ni la sortie de service, mais la situation individuelle de l'agent. Dans ce cas, ce recours est bien un pourvoi en cassation de la compétence du Conseil d'État. En revanche si l'on considère que l'entrée en service du requérant n'a eu lieu qu'au moment de sa titularisation, le présent litige entre dans le champ de l'exception à l'exception. C'est cette seconde hypothèse que la juridiction suprême a consacrée, en ces termes : la contestation des « modalités de classement indiciaire à la suite de la nomination dans l'emploi de rédacteur territorial doit être regardée comme concernant l'entrée au service », et n'entre ainsi pas dans le champ des articles R811-1 et R222-13 du CJA. Par voie de conséquence, ce recours formé contre le jugement constitue un appel et la cour administrative d'appel aurait dû être saisie.

Il est tout de même surprenant de relever que les arrêtés de classement indiciaire litigieux édictés en 2007 soient considérés comme concernant l'entrée en service, alors que près de trois années se sont écoulées entre la titularisation du requérant en 2004 et ces arrêtés de 2007.

Voyons dès lors comment le juge décide qu'un litige concerne ou non l'entrée au service.

## **B.- Résolution du problème**

En soi, la qualification d'un litige concernant l'entrée au service n'emporte pas d'ambiguïté. La situation se complique lorsque l'agent est employé sans détenir le statut de fonctionnaire.

Tout d'abord, le recours dirigé contre le contrat par lequel l'administration emploie un agent, notamment par renouvellement d'un contrat précédemment conclu avec l'intéressé, est considéré comme relevant de l'entrée au service, donc susceptible d'appel<sup>1</sup>. Cette décision peut étonner. Pourtant, puisque le renouvellement constitue un nouveau contrat, cela signifie que le précédent contrat a pu arriver à son terme (équivalant ainsi à une sortie de service), et que son renouvellement équivaut à une (nouvelle) entrée en service.

Ajoutons un élément : la réussite à un concours externe. Un arrêt rendu en 2008 par le Conseil d'État présente les faits suivants : une requérante agent contractuel est titularisée suite à sa réussite à un concours externe, mais sans que son classement indiciaire ne prenne en compte son ancienneté. Le juge suprême statue que « si [la requérante] avait le statut d'agent public préalablement à son intégration dans le corps des ingénieurs territoriaux [...], elle a été nommée dans ce corps à la suite de sa réussite à un concours externe<sup>2</sup> ; dès lors, sa requête étant relative à

---

1CE, 30 mars 2011, *Commune de Saint-Denis de La Réunion c/ M.A.*, req. n°342892.

1CE, 4 mars 2009, *Département du Nord*, req. n°316458.

Dans le même sens : CE, 24 juin 2007, *Mme Estienne*, req. n°279638 : est également au nombre des litiges concernant l'entrée en service des agents publics la contestation de la décision fixant les conditions de classement, lors de son recrutement par contrat d'un agent, qui n'avait pas la qualité d'agent public à la date de son recrutement. En effet, l'agent n'entre pas « en service » tant qu'il n'a pas la qualité d'agent public.

2Nous soulignons.

son entrée en service, a été jugée en premier ressort par le tribunal administratif et relève de la compétence de la cour administrative d'appel »<sup>3</sup>.

Une telle interprétation se comprend aisément. Le concours externe suppose que les candidats n'appartiennent pas à la fonction publique. Un litige intervenant à sa suite relève donc de l'entrée en service.

Y compris le refus opposé à une demande d'entrée en service relève de cette catégorie.

Ainsi la contestation, par un agent contractuel, du refus de l'intégrer dans la fonction publique est qualifiée de litige concernant l'entrée au service<sup>4</sup>. De même, la prorogation du stage d'un agent, préalable à son intégration dans la fonction publique, concerne son entrée en service<sup>5</sup>.

Par conséquent dans tous ces cas, nous faisons face à une exception à l'exception induisant un retour au principe : le jugement est susceptible d'appel.

À la lecture de la jurisprudence, nous détectons un indice déterminant menant à la compétence de premier et dernier ressort du juge de première instance : le concours interne ; en témoigne un arrêt rendu en 2004 par le Conseil d'État selon lequel « la contestation par un fonctionnaire de la décision mettant fin à son stage probatoire et refusant de le titulariser dans un nouveau corps, rendu accessible par la voie d'un concours interne<sup>6</sup>, concerne le déroulement de carrière de cet agent et non son entrée en service ; qu'elle est donc au nombre des litiges sur lesquels le tribunal administratif statue en premier et dernier ressort »<sup>7</sup>.

Ceci s'explique naturellement. Si le requérant accède à un concours interne, cela signifie qu'il est déjà intégré à la fonction publique ou du moins assimilé comme tel. Ainsi son entrée en service a déjà eu lieu. Le litige consécutif au concours interne ne concerne alors que son déroulement de carrière, sa situation individuelle. Par voie de conséquence, le litige entre dans l'exception fixée par la combinaison des articles R811-1 et R222-13 du CJA, et relève d'un jugement en premier et dernier ressort, susceptible de pourvoi en cassation.

De façon identique, il a été jugé en 2008<sup>1</sup> que le litige relatif à l'entrée d'un agent par la voie d'un concours réservé, organisé en application de la loi du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire dans la fonction publique ne concerne pas l'entrée en service. En effet, il faut savoir que le concours réservé vise à permettre aux agents non titulaires de droit public, d'accéder aux cadres d'emplois correspondant aux fonctions qu'ils exercent. D'ailleurs, la première condition à remplir afin d'accéder au concours réservé est la suivante : « justifier avoir eu [...] la qualité d'agent non titulaire de droit public recruté à titre temporaire et ayant exercé des

---

3CE, 22 octobre 2008, *Mme Laurence A c/ Communauté d'agglomération de Bastia*, req. n°313515.

De la même façon : CE 29 novembre 2004, *M. Petriarte c/ Président de l'Assemblée nationale*, req. n°271310 : le litige relatif à la nomination d'un agent dans un emploi rendu accessible par voie de concours externe relève de l'entrée en service, donc d'un jugement susceptible d'appel.

4CE, 16 juin 2004, *Territoire de la Polynésie française*, req. n°265254.

5CE, 9 décembre 2005, *Lefevre*, req. n°285147.

6Nous soulignons.

7CE, 20 octobre 2004, *Mme Racinet*, req. n°267098.

Dans le même sens : CE, 17 mai 2006, *Mme Kara Mostefa*, req. n°278684 : relève d'un jugement en premier et dernier ressort l'entrée d'un agent contractuel par voie de concours interne ; ou encore CE 13 décembre 2005, *M. YX c/ Recteur de l'académie de Rouen*, req. n°295040 : la titularisation d'un ancien militaire de carrière à l'issue de sa scolarité dans un institut régional d'administration, dans lequel il avait été admis par la voie du concours interne, ne concerne pas l'entrée au service mais le déroulement de la carrière.

1CE, 19 mars 2008, *Mme Morales*, req. n°295040.

missions dévolues aux agents titulaires »<sup>2</sup>. En d'autres termes, le concours réservé est destiné à des agents se trouvant déjà employés en qualité d'agent public. Leur entrée en service est également déjà intervenue. Un litige en la matière concerne donc leur situation individuelle et ne pourra pas faire l'objet d'un appel mais d'un pourvoi en cassation.

Au vu des nombreux renvois effectués par les cours administratives d'appel vers le Conseil d'État et inversement en raison d'erreurs sur ce sujet, il n'est malheureusement pas certain que ce type de mécanismes parvienne à atteindre l'objectif de désengorgement des juridictions.

---

<sup>2</sup>Article 1er de la loi n°2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale. NOR : FPPX0000145L.

<sup>3</sup>CAA Bordeaux, 14 juin 2011, *Époux X c/ Préfet de La Réunion*, req. n°10BX02065.