

TOULOUSE
CAPITOLE
Publications



« Toulouse Capitole Publications » est l'archive institutionnelle de l'Université Toulouse 1 Capitole.

Chronique “jurisprudence du Tribunal administratif de Saint-Denis de la Réunion et de Mamoudzou”

KALFLÈCHE GRÉGORY

Référence de publication : KALFLÈCHE (G.), « Chronique “jurisprudence du Tribunal administratif de Saint-Denis de la Réunion et de Mamoudzou” », *Revue Juridique de l'Océan Indien*, 2007. [Note de jurisprudence]

Pour toute question sur Toulouse Capitole Publications, contacter portail-publi@ut-capitole.fr

Chronique « jurisprudence du Tribunal administratif de Saint-Denis de la Réunion et de Mamoudzou »

Tribunal administratif de Mamoudzou – Applicabilité du droit à Mayotte

Durée du temps de travail – applicabilité de plein droit d'une loi à Mayotte – fonction publique de l'État

Tribunal administratif de Mamoudzou, 9 février 2006, M. Alexis Marty c/ Préfet de Mayotte, n°0500197

Mayotte, on le sait, a un statut bien particulier dans notre collectivité nationale. Clairement dans la République, et peut-être de plus en plus, elle bénéficie d'une situation dérogatoire au regard de l'applicabilité des lois nationales sur son territoire. Le fondement de cette spécialité législative est l'article 74 de la constitution qui dispose qu'une loi organique prise après avis de l'organe délibérant mahorais doit fixer le statut de cette collectivité et notamment « les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables ». La loi organique en question était celle du 11 juillet 2001, et spécialement son article 3, au moment du jugement (loi n° 2001-616 et non 619 comme cité dans le jugement, l'erreur de frappe ne gênant que la recherche du texte, pas la compréhension ou le contenu de celui-ci) (cf. Jean-Philippe Thiellay « La loi du 11 juillet 2001 : un nouveau départ pour Mayotte dans la République », AJDA 2002, pp. 106-112). Cette loi était alors dans sa version modifiée par la loi de programme pour l'outre-mer n° 2003-660 du 21 juillet 2003 (qui avait notamment réformé le droit civil en abandonnant le statut civil local et en interdisant la polygamie dans son art. 68).

La question qui se posait en l'espèce était importante pour Mayotte car touchant à sa culture et au débat sur sa spécificité culturelle, rappelons que sa population est à plus de 95% musulmane. Un fonctionnaire d'État demandait en effet l'annulation d'une note du préfet de Mayotte en date du 11 mai 2005 dans laquelle le représentant de l'État obligeait tous les agents de la fonction publique de l'État à travailler le 16 mai 2005, date qui, cette année-là, était celle du « lundi de Pentecôte ». Il ajoutait une demande d'annulation du décret du 26 novembre 2004 imposant 1607 heures de travail annuel aux fonctionnaires étatiques. Par sa note, le Préfet entendait appliquer la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 *relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées*, prise après la canicule (bien métropolitaine celle-là) de l'été précédent. L'article 6 de cette loi précise en effet que, dans la fonction publique de l'État, et à défaut de décision prise par le Ministre de tutelle, c'est le lundi de Pentecôte qui est fixé pour cette journée de solidarité permettant de financer les maisons de retraite ou l'aide aux handicapés.

Le tribunal administratif a rendu en l'espèce une décision claire : l'article 3 de la loi du 11 juillet 2001 prévoyait que « les lois, ordonnances et décret qui, en raison de leur objet, sont nécessairement destinés à régir l'ensemble du territoire national, sont applicables de plein droit à Mayotte ». En faisant référence aux travaux préparatoires de la loi du 30 juin 2004, le Tribunal administratif a considéré que celle-ci instituait un « effort de solidarité nationale » et que, partant, elle est « au nombre des textes qui, à raison de leur objet, sont nécessairement destinés à régir l'ensemble du territoire national ». En somme, la « solidarité » étant nationale, la loi l'était aussi. La solution d'espèce a par conséquent été le rejet de la

requête.

Le droit en la matière a évolué et la solution d'espèce n'est pas à prendre comme nécessairement reproductible pour l'avenir. L'article 3 de la loi organique servant de base légale à la solution a en effet été expressément abrogé et remplacé par la loi organique n°2007-223 du 21 février 2007 *portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer*, art. 17 II 2° (JORF 22 février 2007 en vigueur le 1er janvier 2008). Cet article, devenu LO 6113-1 CGCT, étend passablement l'applicabilité directe des lois et règlements à la « collectivité départementale de Mayotte » (art LO 6111-1 CGCT). Il dispose : « les dispositions législatives et réglementaires son applicables de plein droit à Mayotte, à l'exception de celles qui interviennent dans des matières relevant de la loi organique en application de l'article 74 de la constitution » ainsi que celles dans des matières énumérées : impôts, construction, logement, domanialité publique, protection et action sociale, droit syndical, du travail et de la formation professionnelle, entrée et séjour des étrangers, droit d'asile ou finances communales. Plus intéressant encore, cet article s'appliquant dès sont entrée en vigueur à toutes les lois et tous les règlements actuels, par principe, et sauf dans les exceptions listées, le droit mahorais sera bientôt le droit métropolitain. (Jean-Philippe Thiellay, « Les lois organique et ordinaire portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer du 21 février 2007 », AJDA 2007 pp. 631-635). La question que l'on peut maintenant se poser porte sur le sens qu'il faut donner à « l'action sociale ». Si l'aide aux handicapés et aux anciens est comprise dedans, ce qui n'est pas impossible, la solution du jugement commenté ne pourra avoir la même solution l'an prochain. On attendra le recours pour en être assuré.

C'est donc par ce jugement juridiquement peu contestable que les Mahorais, pour la très grande majorité musulmans, qui bénéficiaient d'une journée de repos fondée sur une fête catholique se sont vu retirer ladite journée du fait d'une canicule métropolitaine qui n'avait pourtant rien d'exceptionnel pour le canal du Mozambique. La République laïque, une et indivisible n'en ressort pas diminuée cependant, il ne s'agit au fond que de financer le handicap et la vieillesse par une journée de travail, choses que l'on a aussi bien à Mayotte qu'en métropole.

Loi du 12 avril 2000, délai de rejet implicite de 2 mois suivant une demande, fonction publique, agent contractuel, renouvellement de contrat, incompétence du préfet de Mayotte, réduction du délai, décision implicite d'acceptation

Tribunal administratif de Mamoudzou, 20 mars 2006, M. Delteil c/ Président du Conseil général de Mayotte, n° 0400218

L'applicabilité des lois et règlements est une question récemment renouvelée à Mayotte, et qui n'est pas sans être soumise à une certaine casuistique du fait des lois particulières qui prévoient elles même leur application (cf. commentaire précédent). L'affaire commentée porte sur l'applicabilité de la fameuse loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, et notamment ses articles 21 et 22. Ces articles prévoient le régime des décisions implicites de rejet en cas de silence de 2 mois de l'autorité administrative après une demande, ainsi que les rares cas dans lesquels il est possible de prévoir des acceptations implicites.

En l'espèce, un agent contractuel contestait le refus du président du conseil général de Mayotte de lui renouveler son contrat d'agent public. Il avait en effet demandé au Conseil général le renouvellement de

ce contrat et, en application d'un arrêté préfectoral du 17 décembre 2002, il devait voir son contrat reconduit tacitement « en cas de non réponse de l'administration dans un délai d'un mois ». Ayant rempli les autres conditions (une demande de renouvellement au plus tard trois mois avant le terme de son engagement), il estimait avoir un contrat régulièrement prolongé. Telle ne fut cependant pas la réponse de son employeur, le Conseil général. Ce dernier lui refusa en effet le renouvellement en cause le 18 juin 2004, conduisant M. Delteil au contentieux.

Le Tribunal administratif de Mamoudzou devait donc juger de la légalité de l'arrêté préfectoral pour connaître celle de la décision du président du Conseil général. Se fondant sur le texte de la loi du 12 avril 2000, le juge considère que le délai de 2 mois pour une décision implicite de rejet est posé comme un principe et que la loi ne prévoit de dérogation que « lorsque la complexité ou l'urgence de la procédure le justifie » et seulement si cette dérogation est imposée par un décret en Conseil d'État. Après avoir constaté que l'article 41 de cette loi prévoyait son application à Mayotte, le Tribunal a donc conclu à l'illégalité de l'article 20 de l'arrêté préfectoral du 17 décembre 2002 portant statut du personnel contractuel de la collectivité départementale de Mayotte. Il a ainsi donné raison au Conseil général et rejeté la requête.

Pour ce qui est de l'avenir de cette jurisprudence, notons que l'article LO 6113-1 CGCT issu de la loi n°2007-223 du 21 février 2007 *portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer* prévoit que « l'applicabilité de plein droit (le nouveau principe) ne fait pas obstacle à leur adaptation à l'organisation particulière de Mayotte ». On peut sans aucun doute déduire de cette disposition que les articles qui précisent expressément l'applicabilité d'une loi à Mayotte (comme l'article 41 de la loi du 12 avril 2000) gardent leur applicabilité. La solution d'espèce serait pas conséquent inchangée sous l'empire de la nouvelle loi à partir du 1^{er} janvier 2008.

Tribunal administratif de Saint-Denis

Urbanisme, possibilité matérielle et inscription dans les documents d'urbanisme, PLU, voies d'accès, permis de construire

Tribunal administratif de Saint-Denis, 11 octobre 2006 Mme Fegeat et consorts c/
Commune de Saint-Denis, n° 0600187

Le maire de Saint-Denis a accordé un permis de construire dans une petite ruelle relativement étroite et longue de 135 m. Les voisins ont, classiquement, attaqué ce permis qui allait porter atteinte à leur qualité de vie et renforcer le sentiment urbain si peu présent dans une vie dionysienne calme et tranquille. Trois moyens étaient soulevés : d'une part une des dispositions générales du PLU qui imposent que les impasses de plus de 50 m de longueur doivent avoir une aire de retournement suffisante pour les véhicules de secours et de collecte des ordures ménagères. D'autre part une disposition du règlement de zone imposant une largeur de 6 m pour les rues, sauf à ce qu'elles fassent moins de 50 m auquel cas elles peuvent avoir une largeur de 3, 50 m. Le deuxième point ne retiendra pas l'attention, il s'agissait manifestement d'une illégalité que les défendeurs voulaient couvrir en avançant une interprétation par trop audacieuse. Le premier en revanche a fait l'objet d'une interprétation très juridique de la part du Tribunal administratif, mais qui est intéressante parce que derrière ce juridisme apparent se cache un pragmatisme réel. Enfin, il faut ajouter un troisième moyen sur l'absence d'une aire de jeu. Rappelons que bien que ces trois moyens puissent fonder la nullité du permis, le contentieux de l'urbanisme a la spécificité de ne pouvoir permettre

l'économie de moyen de la part du juge (article L 600-4-1 C. Urb) et que le Tribunal administratif a par conséquent dû analyser chacun de ces moyens. Cette disposition particulière est favorable à la fois au requérant (qui bénéficie d'une théorie des apparences très forte, bien qu'il n'y ait en la matière aucune source européenne qui l'impose) et à l'administration aussi en ce qu'elle empêche que l'autorité administrative multiplie les permis et les annulations sur des motifs différents (CAA Paris, 13 juin 2002, Mme de Batz, n° 00PA02385).

L'intérêt de ce jugement est donc dans l'appréciation de « l'aire de retournement ». En pratique, il apparaît à la lecture du jugement que les véhicules de grand gabarit peuvent effectuer une manœuvre de retournement et que, par conséquent, la sécurité de l'immeuble et la salubrité du quartier sont en réalité assurées malgré un accès peu praticable. La manœuvre n'est cependant réalisable que sur une « parcelle propriété de la commune », parcelle qui n'est pas directement affectée à ce retournement. La décision du Tribunal de ne pas considérer cet espace comme correspondant à l'aire de retournement exigée peut apparaître sévère pour le promoteur. Cependant, le juge s'en explique : la parcelle est constructible et le dossier n'a pas expressément mentionné des aménagements à venir pour faciliter le retournement. A court terme, l'espace requis existe, mais le caractère constructible laisse à penser que la mairie pourrait vendre cette partie et qu'en réalité, les prescriptions du PLU ne seraient alors plus respectées. Le pragmatisme est net. Il l'est plus encore si l'on se pose la question de l'avenir réel de cette parcelle. En effet, par sa décision, le juge considère la propriété publique (même et surtout s'il s'agit comme en l'espèce de domaine privé) comme un bien qu'il faut désormais « valoriser » selon le terme aujourd'hui consacré. Le promoteur se voit dès lors dans une situation où, pour purger l'illégalité, il va se voir contraint de racheter à la commune une parcelle – constructible – pour aménager lui-même une « aire de retournement » (et peut être même l'aire de jeu qui est aussi requise par le jugement pour purger l'illégalité). La commune pourra donc vendre au meilleur prix ce terrain et avoir un rond point gratuit, alors que le « faux pragmatisme » aurait laissé la commune régler à ses frais la question. L'intérêt de la commune est en l'espèce aussi celui de ses contribuables.

Refus de titre de séjour, étranger, carte de résident de plein droit, unité combattante, code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile

Tribunal administratif de Saint Denis, 23 mai 2006 M. Abdou Ali n° 0500621

Au moment même où était rendu le jugement, le film « indigènes » de Rachid Bouchareb était en compétition au festival de Cannes (entre le 17 et le 28 mai), où il a reçu un prix d'interprétation masculine collectif à ses quatre acteurs principaux. Sorti 4 mois plus tard, il a été à la source d'une prise de conscience nationale sur le sort des soldats français des colonies, morts et blessés pour la Patrie et qui n'ont, pour beaucoup, jamais touché de pensions militaires.

Le code des pensions militaires d'invalidité et victimes de guerre prévoit cependant des procédures accordant des avantages à ces combattants français, le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile en prévoyant d'autres. Le requérant, de nationalité malgache, mais ayant servi sous notre drapeau, avait demandé à bénéficier du 4° de l'article L. 314-11 de ce dernier code et sollicité un titre de séjour temporaire en sa qualité de retraité de l'armée française. Par une décision du 12 avril 2005, le Préfet de La Réunion le lui avait refusé. L'article en cause prévoit que cette carte de résident est de plein droit

pour tout « étranger ayant servi dans une unité combattante de l'armée française ». Le Préfet refusait le titre en arguant du fait que le requérant n'avait participé à aucune campagne de guerre ni à une unité figurant sur la liste des unités combattantes prévue par le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre.

Le Tribunal s'inscrit en la matière dans le mouvement du film « indigènes » - en est-ce vraiment la raison ? – en estimant que ni la participation à une campagne, ni l'inscription sur cette liste ne sont de nature à s'appliquer à cette situation. En conséquence, au vu de la fiche matricule de la marine du requérant, qui comptabilise 9 ans et 25 jours de services entre 1956 et 1965, le Tribunal considère qu'il a bel et bien « servi dans une unité combattante ». La décision est pleine de mansuétude dans la mesure où l'appréciation de la qualification d'« unité combattante » laisse effectivement penser que la liste que le préfet invoque pourrait s'appliquer. Cela étant, un titre de séjour pour un étranger qui n'a pas risqué sa vie pour la France, mais qui aurait été contraint de le faire si l'occasion s'était présentée, le prix n'est pas bien lourd et la décision logique.

Domaine public et privé des anciennes colonies, succession et droit administratif, affectation d'une dépendance du domaine public à un service public par l'État, compétence de l'État et non du département propriétaire pour procéder à la désaffectation de la dépendance

Tribunal administratif de Saint Denis, 27 décembre 2006 Département de La Réunion c/
CHR Félix Guyon, n° 400444

Le jugement du Tribunal administratif de Saint-Denis du 27 décembre 2006 est à la rencontre de deux grandes questions classiques du droit administratif qui ont récemment reçu des évolutions d'importance : les successions de personnes publiques et les mutations domaniales. Les faits sont les suivants : avant la départementalisation de La Réunion, l'État avait affecté le « camp d'Ozoux » au centre hospitalier. Celui-ci, devenu entre temps le CHD Félix Guyon occupe par conséquent un terrain qui peut appartenir au Département de La Réunion, c'est tout le moins ce que ce dernier prétend. Il demande par conséquent au juge administratif d'enjoindre au centre hospitalier d'évacuer au plus tôt les immeubles en question, et cela sous astreinte de 20 euros par jour de retard.

La première question qui se pose avant d'en arriver au fond est celle de la recevabilité du recours. L'article L 911-3 du code de justice administrative invoqué pour demander l'astreinte est un article accessoire aux articles L. 911-1 ou 2 du même code qui permettent une injonction du juge à l'administration « lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé » ou « prenne à nouveau une décision après une mesure d'instruction ». Or, en l'espèce, la demande est faite sans qu'il soit fait la moindre référence à une demande d'annulation d'un acte quelconque. Il s'agirait donc d'une demande d'injonction sous astreinte « brute », ce qui ne nous paraît pas correspondre au sens des dispositions de l'article invoqué. Manifestement, un autre article était invoqué dans la première requête du Département (l'article L 521-3 CJA) qui correspond à un recours en référé. Le fondement de la requête sur l'article L 911-3 est donc une « régularisation » du mémoire ampliatif. Celle-ci ne convainc pas plus que le premier fondement et il aurait fallu à notre sens rejeter la requête comme irrecevable faute d'un recours en annulation.

C'est cependant au fond que le jugement est véritablement intéressant. D'abord, il l'est pour ce qui

concerne le domaine public départemental de La Réunion, issu de celui de l'ancienne colonie. Cette situation particulière n'est pas sans rappeler des questions qui ont bénéficié d'une synthèse récente, celle des « successions » entre personnes publiques (cf. S. Carpi-Petit, *Les successions en droit administratif*, Rennes, Presse Universitaires de Rennes, 2006). En l'espèce, les visas du jugement sont spécialement éclairants : le premier texte est la loi n° 46- 451 du 19 mars 1946 qui « départementalise » La Réunion et crée donc la nouvelle personne morale de droit public. Le deuxième texte est un décret du 6 novembre 1947 (modifié) qui attribue le domaine colonial aux départements, le troisième étant un arrêté du 30 juin 1948 qui répartit les biens de l'ancien domaine colonial, notamment à La Réunion. Se fondant sur ces textes, le Tribunal administratif va estimer de manière moderne et conforme aux évolutions récentes dont on trouve l'aboutissement dans le Code général des propriétés des personnes publiques (CG3P) que « le Département de La Réunion, et non l'État, est propriétaire des immeubles du Camp d'Ozoux ». Rappelons que le droit de propriété des établissements publics sur du domaine public (et donc du CHD Félix Guyon) n'était pas envisagé dans cette loi dans la mesure où elle n'a été reconnue pour la première fois qu'en 1984 dans l'arrêt du Conseil d'État Mansuy, à propos de l'établissement public de la Défense. Comme le constate le Tribunal, le décret de 1956 créant le CHD n'a pas effectué le transfert de propriété. On a donc en l'espèce une application de la loi de transfert de la propriété publique et donc du domaine après la disparition des colonies et la création des départements, ce qui n'est pas si courant.

Le second point intéressant du jugement porte sur la théorie des mutations domaniale qui est en cause dans cette affaire. Cette théorie, créée par le Conseil d'État dans le fameux arrêt d'assemblée *Ville de Paris et chemin de fer d'Orléans* de 1909 et mise en forme par la thèse de Marcel Waline (M. Waline, *Les mutations Domaniales*, Paris, Thèse, 1925) confère à l'État la possibilité de modifier autoritairement l'affectation de biens appartenant au domaine public d'autres collectivités ou établissements publics. Le fondement de cette théorie est classique, il tient au fait que l'État a conservé depuis l'Ancien régime une propriété immanente sur le domaine public dans son ensemble et que, de surcroît, il est le seul à pouvoir véritablement avoir une vision de ce qu'est l'intérêt général dans la tradition jacobine qui est la notre. Le problème auquel a été confronté cette théorie récemment se retrouve aussi en l'espèce : depuis 1909, non seulement les collectivités territoriales sont devenues de véritables personnes morales de droit public (est il nécessaire de rappeler que les communes étaient à cette époque analysées comme des personnes privées, et plus encore comme des incapables majeures ? cf. Léon Michoud, *La théorie de la personnalité morale*, 2. e. éd., Paris, éd. L.G.D.J., 1924, 2 vol.), mais aussi des personnes bénéficiant du principe de la libre administration des collectivités territoriales de l'article 72 al. 3 de la Constitution. De plus, depuis la décision du Conseil constitutionnel du 16 janvier 1982 sur les nationalisations, n° 81-132 DC, confirmée à de nombreuses reprises, on leur reconnaît un véritable droit de propriété, ce dernier étant même devenu un critère express de la domanialité des personnes publiques.

Cette double reconnaissance aurait pu faire disparaître la théorie des mutations domaniales. Tel n'a pas été le cas, elle n'a été que modifiée. D'abord par un arrêt CE 23 juin 2004, *Commune de Proville*, BJCL n°2/05 p. 103, concl. M. Guyomar, note S. Ferrari, le Conseil d'État a confirmé que le pouvoir d'expropriation d'un bien du domaine public qui emporte transfert de gestion n'empêche pas l'application de la théorie des mutations domaniales. Ensuite, le CG3P est venu confirmer la permanence de cette théorie dans son article L. 2123-4 et en a organisé certaines modalités.

En l'espèce, le cumul des deux théories du transfert de la propriété des colonies aux départements ultramarins et des mutations domaniales conduit à dire que le transfert de la propriété s'est fait en conservant les mutations domaniales opérées par l'État avant le transfert. On est ici dans une nouvelle extension de

l'application de la théorie, parallèle à celle de l'arrêt *Commune de Proville*. Ainsi, en application du principe du parallélisme des formes, seul l'État peut retirer l'affectation (au service public de la santé publique) modifiée par la mutation et conduire le CHD à rendre au département l'usage de sa propriété. Cette dé- mutation n'ayant pas eu lieu, le jugement du tribunal administratif de Saint-Denis rejette la requête du Département et le condamne à 1000 euros en application de l'article L. 761-1 du CJA.

L'affaire n'est cependant peut être pas terminée. Depuis la codification du droit domanial dans le CG3P (par l'ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006 pour la partie législative), le principe a été posé d'une indemnisation des mutations domaniales, non seulement dans le cadre d'une expropriation (en application d'un droit de propriété classique), mais aussi plus généralement. C'est l'article 2123-6 CG3P qui dispose : « Le transfert de gestion prévu aux articles L. 2123-3 à L. 2123-5 donne lieu à indemnisation à raison des dépenses ou de la privation de revenus qui peuvent en résulter pour la personne dessaisie. Lorsqu'il découle d'un arrêté de cessibilité pris au profit du bénéficiaire d'un acte déclaratif d'utilité publique, l'indemnisation, fixée en cas de désaccord par le juge de l'expropriation, couvre la réparation du préjudice éventuellement subi par le propriétaire ». En l'espèce, à défaut d'avoir pu récupérer le terrain affecté au Centre hospitalier (devenu aujourd'hui CH Régional avant d'être bientôt CH Universitaire), le département pourrait en demander une indemnisation au Centre hospitalier, voire à l'État solidairement, indemnisation qui pourrait prendre la forme d'un loyer. L'occasion d'un autre contentieux ?