AMarsada
AIX-MARSEILLE ANALYSE LE DROIT ADMINISTRATIF



Amarsada
ISSN : 3037-5592
Éditeur : Cour administrative de Marseille

2025/2

https://publications-prairial.fr/amarsada/index.php?id=711

Référence électronique
« 2025/2 », *Amarsada* [En ligne], mis en ligne le 11 décembre 2025, consulté le 27 octobre 2026. URL : https://publications-prairial.fr/amarsada/index.php?id=711

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

Prairial
Pôle éditorial
Lyon Saint-Étienne

SOMMAIRE

Aménagement commercial

Un exemple de contrôle du juge sur le refus du préfet de faire usage de ses pouvoirs de police sur l'exploitation de surfaces commerciales
CAA Marseille, 4e – N° 24MA00307 – 08 juillet 2025

Commande publique

En cas de condamnation *in solidum* des constructeurs à indemniser le maître de l'ouvrage au titre de la responsabilité décennale, le juge « mutualise » d'office les moyens des constructeurs relatifs à l'évaluation du préjudice décennal
CAA Marseille, 6e – N° 24MA02194 – 17 février 2025

Environnement

Titre habillant le pétitionnaire à déposer une demande d'enregistrement d'une installation classée pour la protection de l'environnement et fraude à l'obtention de cette autorisation
CAA Marseille, 5e – N° 24MA02707 – 23 mai 2025

Autorisation de chasser des espèces protégées d'oiseaux et efforts de conservation de ces espèces
CAA Marseille, 5e – N° 24MA02760 – 22 septembre 2025

Fiscalité

Du droit du contribuable d'obtenir un débat avant la clôture de la procédure de rectification, en cas de privation d'effet d'un premier avis de mise en recouvrement
CAA Marseille, 3e – N° 23MA00867 – 05 juin 2025

Fonction publique

Exemple de nomination pour ordre dans la fonction publique territoriale
CAA Marseille, 2e – N° 24MA00610 – 07 juillet 2025

Une illustration de l'absence d'incidence d'une méconnaissance du droit de se taire sur la régularité d'une procédure disciplinaire engagée contre un fonctionnaire
CAA Marseille, 2e – N° 24MA02175 – 27 juin 2025

Charge de la preuve pesant sur l'administration en matière disciplinaire : une illustration
CAA Marseille, 4e – N° 24MA02327 – 11 mars 2025

Marchés et contrats

Point de départ du délai de mise en jeu de la garantie décennale des constructeurs : caractère divisible des parties de l'ouvrage réceptionnées et des parties de l'ouvrage réservées, y compris en cas de réception sous réserve
CAA Marseille, 6e – N° 24MA03072 – 11 avril 2025

Procédure

Soumission du recours indemnitaire d'un professionnel de la sécurité privée au recours préalable obligatoire devant la Commission nationale d'agrément et de contrôle
CAA Marseille, 4e – N° 24MA01614 – 17 septembre 2025

Le juge du déféré-suspension ne peut pas mettre fin aux effets de son ordonnance de suspension
CAA Marseille, 4e – N° 24MA03095 – 26 mars 2025

Profession

L'erreur manifeste d'appréciation du refus de déférer un professionnel de santé devant la juridiction disciplinaire de son ordre professionnel
CAA Marseille, 4e – N° 24MA02601 – 25 juin 2025

Professions

Nature non disciplinaire de la décision de non-renouvellement d'un contrat de gérance de débit de tabac
CAA Marseille, 4e – N° 24MA01886 – 15 avril 2025

Propriétés publiques

L'utile invocation par le contrevenant de considérations liées à l'intérêt général pour faire obstacle à la remise en l'état du domaine public, en cas de contravention de grande voirie
CAA Marseille, 5e – N° 24MA00233 – 31 mars 2025

Le contrevenant n'engage pas sa responsabilité au titre d'une contravention de grande voirie en cas de travaux réalisés sur le domaine public en exécution d'une mise en demeure du préfet qui n'est pas manifestement illégale
CAA Marseille, 5e – N° 24MA03035 – 23 juin 2025

Responsabilité

La computation du délai de prescription quadriennale à l'égard des victimes par ricochet des essais nucléaires français
CAA Marseille, 4e – N° 24MA01497 – 17 septembre 2025

Responsabilité de l'Etat au titre du service du travail obligatoire et régime légal d'indemnisation

CAA Marseille, 4e – N° 25MA00403 – 08 juillet 2025

Responsabilité hospitalière

Méconnaissance du droit à l'information du patient et perte d'une chance de se soustraire au risque d'une intervention chirurgicale
CAA Marseille, 2e – N° 24MA02485 – 24 octobre 2025

Urbanisme

Limitation de la surface des constructions par rapport à celle du terrain d'assiette : le permis de construire peut être régularisé par un agrandissement du terrain
CAA Marseille, 1re – N° 24MA00639 – 17 juillet 2025

Illustration du contrôle de proportionnalité exercé par le juge sur une servitude d'urbanisme
CAA Marseille, 1re – N° 24MA00779 – 17 juillet 2025

Le changement d'usage au sens du code de la construction et de l'habitation n'exclut pas le changement de destination au sens du code de l'urbanisme
CAA Marseille, 1re – N° 24MA01376 – 16 octobre 2025

Conséquences de l'absence d'invitation des parties à présenter leurs observations sur la mise en œuvre éventuelle de la procédure régularisation prévue à l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme.
CAA Marseille, 1re – N° 24MA01669 – 03 juillet 2025

La notion de moyen au sens de l'article R. 600-5 du code de l'urbanisme : l'exemple du moyen tiré de l'absence d'étude d'impact
CAA Marseille, 4e – N° 24MA01127 – 13 mai 2025

Un exemple de contrôle du juge sur le refus du préfet de faire usage de ses pouvoirs de police sur l'exploitation de surfaces commerciales

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Marseille, 4e – N° 24MA00307 – 08 juillet 2025

TEXTES

Résumé
Conclusions du rapporteur public (Claire Balaresque)

RÉSUMÉ

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

1 Après avoir déterminé les différentes évolutions connues par un commerce créé avant la loi du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat soumettant à autorisation la création de surfaces de vente de plus de 3 000 m^2, la cour juge que la création du commerce initialement exploité au sein du bâtiment C du centre commercial « Barnéoud » sur la commune des Pennes-Mirabeau, ainsi que l'exploitation des commerces qui s'y sont succédé ne nécessitaient pas l'obtention d'une autorisation d'exploitation commerciale. Elle en a déduit que c'est à bon droit que le préfet des Bouches-du-Rhône a implicitement rejeté la demande de l'association « En toute franchise » tendant, sur le fondement de l'article L. 752-23 du code de commerce, à ce qu'il mette en demeure l'exploitant du magasin « Babou » de fermer au public les surfaces de vente exploitées illégalement, et à ce qu'il prenne un arrêté ordonnant la fermeture au public des surfaces de vente exploitées illicitement, jusqu'à régularisation effective.

CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR PUBLIC

Claire Balaresque
Rapporteure publique

Droits d'auteur
Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

1 Le 14 décembre 2019, l'association « En toute franchise - Département des Bouches-du-Rhône » a demandé au préfet des Bouches-du-Rhône, sur le fondement de l'article L. 752-23 du Code de commerce, de faire constater l'exploitation illicite sur la commune des Pennes-Mirabeau, au sein de la zone commerciale Plan-de-Campagne, d'un commerce de 4176,60 m^2 de surface de vente, dont 1607,40 m^2 en rez-de-chaussée, sous l'enseigne Babou, et de mettre en demeure son exploitant de fermer au public la surface de vente illégalement exploitée dans un délai de trois mois suivant l'établissement du procès-verbal d'infraction ou, à défaut, de prendre un arrêté ordonnant la fermeture au public de cette surface dans un délai de quinze jours et jusqu'à régularisation effective.

2 Par un jugement du 18 décembre 2023, le tribunal administratif (TA) de Marseille, saisi par l'association « En toute franchise-Département des Bouches-du-Rhône », a annulé la décision tacite du préfet des Bouches-du-Rhône rejetant sa demande du 14 décembre 2019 et lui a enjoint de faire constater l'exploitation illicite de la surface de vente, de mettre en demeure l'exploitant actuel de fermer les surfaces de vente exploitées illégalement et, à défaut, de prendre un arrêté ordonnant la fermeture au public des surfaces de vente exploitées illicitement, jusqu'à régularisation effective, dans le délai d'un mois à compter de la notification du jugement.

3 La société B&M, qui exploite désormais cette surface de vente sous l'enseigne du même nom, relève appel de ce jugement.

4 La recevabilité de cet appel est contestée par l'association En toute franchise au motif que la société B&M, à laquelle la procédure n'a été

communiquée par le tribunal que postérieurement à la clôture de l'instruction, n'aurait pas été régulièrement appelée en la cause.

5 Aux termes de l'article R. 811-1 du Code de justice administrative (CJA), « Toute partie présente dans une instance devant le tribunal administratif ou qui y a été régulièrement appelée, alors même qu'elle n'aurait produit aucune défense, peut interjeter appel contre toute décision juridictionnelle rendue dans cette instance ».

6 La régularité d'une mise en cause effectuée après la clôture de l'instruction et dix jours seulement avant l'audience peut sûrement être questionnée, la rapporteure publique Laurence Marion rappelant dans ses conclusions sur la décision *M. Stamboul* du Conseil d'Etat [1] que la situation de la personne qui a été mal mise en cause est assimilée à celle qui n'a purement et simplement pas été appelée du tout à l'instance : « Il suffit en réalité que l'intéressé n'ait pas été en mesure de produire un mémoire en défense pour que lui soit ouverte la voie de la tierce opposition (dès lors que la décision préjudicie à un de ses droits naturellement) ».

7 Toutefois, en l'espèce, il ressort des éléments de la procédure suivie devant le tribunal administratif de Marseille que la société Babou, qui a fusionné le 7 avril 2020 avec la société B&M, a été invitée, sous la dénomination Euro Textile, par la juridiction à présenter des observations sur la requête et le mémoire complémentaire de l'association « En toute franchise – Département des Bouches-du-Rhône », en sa qualité d'exploitante de la surface commerciale dont la régularité était mise en cause par l'association.

8 Contrairement à ce que soutient l'association En toute franchise, la société B&M, issue de la fusion de cette société avec la société Babou, doit, dès lors, être regardée comme ayant été régulièrement appelée en la cause, alors même qu'elle n'a pas produit. Et puisqu'il est constant que si elle n'avait pas été appelée par le tribunal à produire des observations, elle aurait eu qualité pour former tierce opposition contre le jugement faisant droit à la demande de l'association, ce jugement préjudiciant à ses droits, elle doit dès lors être regardée comme ayant la qualité de partie à cette instance et, par suite, qualité pour interjeter appel contre ce jugement. [2]

9 Compte-tenu de ce qui vient d'être dit, vous pourrez écarter sans difficulté le moyen d'irrégularité soulevé à l'encontre du jugement attaqué : la société B&M, qui a fusionné avec la société Babou, laquelle a été régulièrement appelée en la cause par le tribunal et a reçu en temps utile, avant la clôture de l'instruction et l'audience, communication de la requête et des mémoires, n'est pas fondée à soutenir que le caractère contradictoire de la procédure aurait été méconnue au seul motif qu'elle n'en a reçu communication en son nom propre que postérieurement à la clôture de l'instruction et dix jours avant l'audience.

10 S'agissant de la recevabilité de la demande présentée en première instance par l'association « En toute franchise – Département des Bouches-du-Rhône », l'intérêt à agir d'une association doit être apprécié, vous le savez, au regard de son objet social défini par ses statuts à la date d'introduction de sa requête, en tenant compte de deux critères cumulatifs, d'une part, les intérêts qu'elle entend statutairement défendre et, d'autre part, son champ statutaire d'action [3].

11 En l'espèce, l'association « En toute Franchise Département des Bouches du Rhône » s'est notamment donnée pour objet social d'assurer, dans l'ensemble du département des Bouches-du-Rhône, « la défense et la préservation du cadre de vie contre toute atteinte qui y serait portée par la planification ou l'autorisation de surfaces destinées au commerce », notamment en veillant « à la légalité des autorisations d'urbanisme portant sur des surfaces destinées au commerce, y compris celles ne nécessitant pas la saisine de la commission départementale d'aménagement commercial » et en « s'assurant d'un développement commercial respectueux du cadre de vie et présentant des garanties suffisantes en matière d'aménagement du territoire, de développement et de protection des consommateurs ».

12 Vous savez que le Conseil d'État a eu une interprétation assez souple de tels statuts, puisqu'il a considéré qu'il permettait à une association similaire d'avoir intérêt à contester tant le volet « autorisation de construire » que le volet « autorisation d'exploitation commerciale » d'un même permis [i], le rapporteur public dans ses conclusions sur cette affaire invitant à examiner l'intérêt pour agir de l'association

contre le permis en tant qu'il vaut autorisation de construire « en mettant en regard son objet statutaire et son champ d'action et l'impact urbanistique du projet litigieux », en s'inscrivant dans le cadre de la jurisprudence *Société Loca Parc Loisirs* [4]qui tient compte à la fois de l'objet social de l'association et de la portée de la mesure litigieuse pour apprécier l'intérêt à agir d'une association contre une autorisation d'urbanisme.

13 Par une décision *Association En Toute Franchise – Département du Var* [5], le CE a jugé qu'

> « une association dont les statuts prévoient qu'elle a pour objet d'assurer la défense et la préservation du cadre de vie dans l'ensemble d'un département, notamment en veillant à la légalité des autorisations d'urbanisme portant sur des surfaces destinées au commerce, justifie, eu égard à son objet statutaire et à la nature et l'importance des constructions autorisées, d'un intérêt lui donnant qualité pour demander l'annulation pour excès de pouvoir d'un permis de construire trois bâtiments, totalisant une surface de plancher de plus de 7 100 mètres carrés, qui sont destinés à accueillir des activités artisanales et commerciales ».

14 En l'espèce, la situation est certes différente puisque ce n'est pas une autorisation d'urbanisme qui est contestée mais le refus du préfet de faire constater l'exploitation illicite d'une surface de vente et de mettre en œuvre les pouvoirs prévus à l'article L. 752-23 du Code de commerce.

15 Mais l'objet social de l'association tenant à la défense et la préservation du cadre de vie contre toute atteinte qui y serait portée par la planification ou l'autorisation de surfaces destinées au commerce peut raisonnablement être vu comme englobant la lutte contre les atteintes liées à l'exploitation irrégulière de telles surfaces. D'ailleurs, vous avez déjà implicitement admis l'intérêt pour agir d'une association à l'objet social en tout point similaire, l'association « En toute Franchise – Département des Alpes-Maritimes », contre le refus du préfet de faire constater l'exploitation illicite d'une surface de vente et de mettre en œuvre les pouvoirs prévus à l'article L. 752-23 du Code de commerce, dans un arrêt 19MA00852 du 15 février 2021 qui, s'il a été annulé par une décision du

Conseil d'État [6], n'a pas été censuré pour ce motif, les conclusions du rapporteur public étant d'ailleurs muettes sur ce point.

16 Précisons enfin que par un jugement [7] du 25 juin 2024, le tribunal administratif de Paris, saisi du volet indemnitaire de notre affaire, a également reconnu l'intérêt pour agir de l'association « En toute franchise – Département des Bouches-du-Rhône » « au vu de son objet social et dès lors que le ressort géographique du département des Bouches-du-Rhône n'est pas excessivement large » pour demander la réparation des préjudices qu'elle estime avoir subis du fait des carences de l'État à faire cesser l'exploitation illégale du magasin « Babou ». Il a également admis l'intérêt à agir d'une association similaire pour demander la réparation des préjudices qu'elle estime avoir subis du fait des carences de l'État à faire cesser l'exploitation illégale d'une surface de vente de 1 000 m² au sein d'un ensemble commercial « E. Leclerc ».

17 Je vous invite donc à écarter la fin de non-recevoir opposée par l'appelante à la demande de première instance et à admettre, à la suite du TA, l'intérêt pour agir de l'association requérante et partant la recevabilité de sa demande.

18 À titre liminaire, quelques mots sur le cadre juridique du litige.

19 S'agissant de la date à laquelle vous devez apprécier la légalité du refus du préfet de faire constater l'exploitation illicite d'une surface de vente et de mettre en œuvre les pouvoirs prévus à l'article L. 752-23 du Code de commerce, il me semble que vous pourrez suivre le raisonnement tenu par le Conseil d'État dans une décision relative au refus de procéder à la constatation d'une contravention de grande voirie [8] et apprécier la légalité de cette décision de refus à la date à laquelle elle est intervenue.

20 En effet, les conséquences du constat de l'exploitation illicite d'une surface commerciale ne se limitent pas à la mise en demeure que le préfet doit adresser à l'exploitant afin qu'il cesse cette exploitation. La mise en œuvre de l'action publique (poursuites pénales) relève également des pouvoirs du préfet et la circonstance que postérieurement au refus (illégal) de constater l'infraction celle-ci est cessée ne me paraît pas à elle seule de nature de priver d'objet le recours contre l'illégalité de ce refus.

21 Au demeurant, le CE, dans sa décision précitée ministre de l'Économie, des finances et de la relance [9], me paraît avoir implicitement mais nécessairement considéré, en citant le texte de « l'article L. 752-15 du Code de commerce, dans sa rédaction applicable au litige », que le juge devait apprécier la légalité de la décision de refus du préfet à la date à laquelle celle-ci a été (implicitement) prise et non celle à laquelle il statue.

22 À vrai dire, en l'espèce, ces développements n'ont pas vraiment d'incidence sur le litige, les dispositions du 4e alinéa de l'article L. 752-23 n'ayant pas été modifiées depuis l'entrée en vigueur de la loi Elan du 23 novembre 2018.

23 Aux termes de ces dispositions,

> « Le représentant de l'État dans le département met en demeure l'exploitant concerné soit de fermer au public les surfaces de vente exploitées illégalement en cas de création, soit de ramener sa surface commerciale à l'autorisation d'exploitation commerciale accordée par la commission d'aménagement commercial compétente, dans un délai de trois mois à compter de la transmission au pétitionnaire du constat d'infraction. Sans préjudice de l'application de sanctions pénales, il prend, à défaut, un arrêté ordonnant, dans un délai de quinze jours, la fermeture au public des surfaces de vente exploitées illicitement, jusqu'à régularisation effective. Ces mesures sont assorties d'une astreinte journalière dont le montant ne peut excéder 150 euros par mètre carré exploité illicitement. »

24 Aux termes de l'article L. 752-15 du Code de commerce, qui n'ont pas non plus été modifiées depuis la loi ELAN : « L'autorisation d'exploitation commerciale est délivrée préalablement à la réalisation du projet si le permis de construire n'est pas exigé. / L'autorisation est accordée par mètre carré de surface de vente. […] ».

25 Pour annuler la décision de refus en litige pour méconnaissance de ces dispositions combinées des articles L. 752-23 et L. 752-15 du code de commerce, le tribunal a considéré que l'exploitant n'avait apporté aucun élément permettant de démontrer le dépôt d'une demande d'autorisation d'exploiter commercialement le magasin « Babou », devenu « B&M » d'une surface de plus de 1 000 m² située dans le bâtiment C du centre commercial Barnéoud et que le préfet était dès

lors tenu de faire constater l'exploitation illégale de cette surface de vente et d'en dresser procès-verbal.

26 L'appelante, qui n'avait pas défendu en première instance, soutient qu'elle disposait de droits acquis à l'exploitation de cette surface de vente, cette exploitation ayant débuté avant l'entrée en vigueur des dispositions de l'article 29 de la loi dite « Royer » du 27 décembre 1973 soumettant à autorisation l'exploitation d'une surface commerciale.

27 Il ressort en effet des pièces du dossier que si le bâtiment accueillant cette surface de vente a été construit en exécution d'un permis de construire délivré le 11 septembre 1968 pour la réalisation d'un entrepôt, son changement de destination pour accueillir le magasin « But » est intervenu avant l'entrée en vigueur de la loi du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat soumettant à autorisation « la création de magasins de commerce de détail d'une surface de plancher hors œuvre supérieure à 3 000 mètres carrés ou d'une surface de vente supérieure à 1 500 mètres carrés » et que ce changement de destination a été « régularisé » par la conclusion en 1971 d'un protocole d'accord entre la direction départementale de l'équipement, l'exploitant du centre commercial Barnéoud, et la société civile immobilière alors propriétaire du bâtiment C.

28 Il ressort également des pièces du dossier, en particulier du procès-verbal de constat établi le 12 janvier 2024 par la direction départementale de la protection des Bouches-du-Rhône, que l'exploitation de cette surface de vente n'a pas connu plus de deux années consécutives d'interruption depuis l'entrée en vigueur de la loi Royer : au magasin « But » qui exploitait cette surface de vente jusqu'à la cessation de son activité en 1993, a succédé à compter du mois de janvier 1994, l'enseigne commerciale « À tout prix » puis l'enseigne « Géant du meuble » en novembre 1995, avant que l'exploitation de cette surface de vente ne soit reprise par la société Babou en août 2000.

29 Les locaux situés dans le bâtiment C du centre commercial Barnéoud n'ayant pas fait l'objet d'une cessation d'exploitation pendant plus de deux ans, leurs réouvertures au public n'était donc pas soumise à une nouvelle autorisation d'exploitation en application des dispositions de l'article 5 du décret n° 88-184 du 24 février 1988 modifiant le

décret n° 74-63 du 28 janvier 1974 relatif à l'autorisation d'implantation de certains magasins de commerce de détail et aux commissions d'urbanisme commercial.

30 Ainsi que le fait valoir l'appelante, l'exploitation de la surface de vente située dans les locaux du bâtiment C, qui n'était pas soumise à autorisation lors de sa création, n'était, dès lors, pas illégale dans son intégralité, contrairement à ce qu'a jugé le tribunal.

31 Toutefois, il ressort également des pièces du dossier, en particulier du procès-verbal de constats établi par la direction départementale de la protection des Bouches-du-Rhône déjà mentionné, qu'alors que le magasin « À tout prix » exploitait une surface de vente de 2 500 m^2 en 1994, le magasin « Géant du Meuble » exploitait une surface de vente de 3 000 m^2 en 1995, celle exploitée par l'enseigne « Babou » étant de 3 928 m^2 en 2001, surface identique à celle dont l'exploitation par l'enseigne « B&M » a été constatée par le préfet en mars 2024.

32 Or les dispositions de la loi Royer en vigueur en 1995 soumettaient à autorisation « l'extension de la surface de vente d'un magasin de commerce de détail ayant déjà atteint le seuil des 200 mètres carrés ou devant le dépasser par la réalisation du projet », seuil porté à 300 mètres carrés par les dispositions en vigueur entre 1996 et septembre 2000.

33 Dans ces conditions, en l'absence de toute autorisation d'extension de la surface de vente délivrée postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi Royer, la société B&M, qui ne peut utilement se prévaloir de droits acquis à l'exploitation d'une surface de vente supérieure à celle régulièrement exploitée avant l'intervention de la loi du 27 décembre 1973, ne justifie pas disposer d'une autorisation d'exploitation commerciale pour une surface de vente supérieure à 2 500 m^2.

34 Or il ressort des pièces du dossier, en particulier des courriers du préfet du 16 février et du 17 mars 2024, que la surface de vente exploitée par la société B&M était de 3 928 m^2 lors du constat effectué en décembre 2023 par la direction de la protection des populations des Bouches-du-Rhône.

35 Faute pour la société B&M de justifier de la légalité de l'exploitation de 1 428m^2 de surface de vente, il appartenait au préfet, sur le fondement de l'article L. 752-23 du code de commerce, tant de faire procéder au constat de l'exploitation illicite de cette partie de la surface de vente, que de mettre en demeure l'exploitant de ramener sa surface commerciale à une surface de vente de 2 500 m^2.

36 En revanche, contrairement à ce qu'a jugé le tribunal, il n'appartenait pas au préfet de mettre en demeure l'exploitant de fermer au public l'intégralité de cette surface de vente, la création même de cette surface de vente n'étant pas illégale, ainsi qu'indiqué.

37 Par suite, le refus opposé par le préfet à la demande de l'association n'est illégal que dans la mesure où il ne fait pas droit à la demande d'établissement d'un procès-verbal d'infraction constatant cette exploitation illégale de 1 428 m^2 de surface de vente.

38 Par ces motifs, je conclus :

- à l'annulation du jugement attaqué en tant qu'il a annulé la décision implicite du préfet refusant de constater l'illicéité de l'exploitation de 2 500 m^2 de la surface de vente exploitée par la B&M France SAS dans le bâtiment C de la zone commerciale Barnéoud aux Pennes-Mirabeau, de mettre en demeure cet exploitant de fermer la surface de vente en cause et, à défaut, de prendre un arrêté ordonnant la fermeture au public de cette surface jusqu'à régularisation effective, dans le délai d'un mois à compter de la notification du jugement et en tant qu'il a enjoint au préfet de prendre de telles mesures ;

- au rejet des conclusions de l'association « En toute franchise – Département des Bouches-du-Rhône » tendant, d'une part, à l'annulation de la décision du préfet refusant de constater l'illicéité de l'exploitation de l'ensemble de la surface de vente exploitée dans le bâtiment C de la zone commerciale Barnéoud, de mettre en demeure l'exploitant de fermer la surface de vente en cause et, à défaut, de prendre un arrêté ordonnant la fermeture au public de cette surface jusqu'à régularisation effective et, d'autre part, à ce qu'il soit enjoint au préfet de mettre en demeure l'exploitant de fermer au public les surfaces de vente exploitées illégalement, dans un délai de trois mois à compter de la transmission du constat d'infraction et, à défaut, de

prendre un arrêté ordonnant, dans un délai de quinze jours, la fermeture au public des surfaces de vente exploitées illicitement, jusqu'à régularisation effective.

- à ce que les frais du litige soient laissés à la charge des parties.

NOTES

1 CE, 16 mars 2016, *M. Stamboul*, n°378675.

2 Voyez sur ce point les décisions CE, 21 mars 2012, garde des sceaux, ministre de la Justice et des libertés c/ A., nº 353511, au Recueil et CE, 9 octobre 2019, ministre de l'Économie et des finances c/ A. et a., nº 430538.

3 Voyez sur ce point les conclusions de R. Schwartz sur la décision CE, 29 avril 2002, Association En toute franchise, nº 227742, aux T. ; voyez aussi CE, 7 octobre 2022, Association En toute franchise – département de l'Hérault, nº 452959.

4 CE 17 février 2010, Société Loca Parc Loisirs, nº 305871, B

5 CE, 1er décembre 2023, Association En Toute Franchise – Département du Var, nº 466492, aux T.

6 CE, 20 décembre 2022, ministre de l'Économie, des finances et de la relance, nº 450488.

7 Ta Paris, 25 juin 2024, Fédération En toute franchise et autres, nº 2104686.

8 cf. CE, avis, 31 mars 2023, Association de protection de la plage de Boisvinet et son environnement, nº 470216, aux T.

9 CE, 20 décembre 2022, ministre de l'Économie, des finances et de la relance, nº 450488

NOTE DE FIN

i cf. CE, 7 octobre 2022, Association En toute franchise – département de l'Hérault, nº 452959

INDEX

Mots-clés
aménagement commercial, loi « Royer » du 27 décembre 1973, exploitation illicite de surfaces commerciales, refus de dresser un procès-verbal

Rubriques
Aménagement commercial

En cas de condamnation *in solidum* des constructeurs à indemniser le maître de l'ouvrage au titre de la responsabilité décennale, le juge « mutualise » d'office les moyens des constructeurs relatifs à l'évaluation du préjudice décennal

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Marseille, 6e – N° 24MA02194 – 17 février 2025

TEXTES

Résumé
Conclusions du rapporteur public (François Point)

RÉSUMÉ

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

1 Saisi d'une demande de provision, le juge des référés du tribunal administratif de Toulon a condamné *in solidum* deux sociétés à verser à la commune de Carqueiranne et à la métropole Toulon Provence Méditerranée trois provisions au titre des travaux de reprise du platelage de la promenade du front de mer de Carqueiranne, sur le fondement de la garantie décennale des constructeurs.

2 Devant la cour administrative d'appel de Marseille, les deux sociétés ont contesté le principe et le montant des provisions accordées par le juge des référés. La cour confirme le principe de la condamnation *in solidum* des deux constructeurs à verser trois provisions à la commune de Carqueiranne. Toutefois, au vu de l'argumentation de la première société, la cour fait partiellement droit à sa demande, en réduisant le montant d'une des trois provisions. L'autre constructeur, condamné *in solidum* à verser la provision, n'a pas

soulevé la même argumentation. La cour mutualise néanmoins le moyen soulevé exclusivement par l'un des constructeurs concernant le montant de la provision et en tire les conséquences pour l'autre constructeur. La cour étend ainsi à l'évaluation du préjudice décennal la logique mise en œuvre par la jurisprudence *commune de Bihorel*[1] en matière d'engagement de la responsabilité décennale.

NOTES

1 CE, 7 décembre 2015, nº 380419

CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR PUBLIC

François Point
Rapporteur public

Droits d'auteur
Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

1 Par un contrat conclu le 29 octobre 2009, la commune de Carqueiranne a confié à la société Méditerranée Environnement un marché public de travaux ayant pour objet la réalisation de « plateformes bois », de « maçonneries » et de « voirie et réseaux divers » dans le cadre d'un projet d'aménagement de la promenade du front de mer de l'anse des Salettes, sous maîtrise d'œuvre de la société Sogreah Consultants.

2 La réception de l'ouvrage a été prononcée par une décision du 2 août 2010. Le 21 décembre 2019, le maître d'ouvrage a sollicité et obtenu du juge des référés du tribunal administratif de Toulon la désignation d'un expert en vue d'identifier les désordres, leurs causes et les responsabilités.

3 À l'issue de cette expertise, la commune de Carqueiranne et la métropole Toulon Provence Méditerranée ont demandé au juge des référés du tribunal administratif de condamner *in solidum* la société Méditerranée Environnement et la société Artelia, venant aux droits et obligations de la société Sogreah Consultants, à leur verser trois provisions :

- une première provision de 1 173 426,97 euros toutes taxes comprises (TTC) correspondant au coût des travaux de reprise du platelage des secteurs n^{os} 1, 2, 3, 4, 5 et 9 de la promenade du front de mer à Carqueiranne.

- une deuxième provision de 22 469,44 euros TTC au titre des mises en sécurité du platelage de la promenade du front de mer.

- enfin, une troisième provision de 151 876,54 euros TTC au titre du remplacement du platelage du secteur 10 de la promenade du front

de mer.

4 Par l'ordonnance attaquée, le juge des référés du tribunal administratif de Toulon a fait intégralement droit à ces demandes. Par deux requêtes distinctes, les sociétés Méditerranée Environnement et Sogreah Consultants relèvent appel de cette ordonnance.

Sur l'appel principal de la société Méditerranée Environnement (nº 24MA02194)

Sur la tardiveté

5 La requête d'appel de la société Méditerranée Environnement, enregistrée le 20 août 2024, a été présentée dans un délai inférieur au délai d'appel de quinze jours, prévu par l'article R. 541-3 du code de justice administrative. Vous écarterez donc la fin de non-recevoir opposée en défense sur ce point.

Sur la régularité de l'ordonnance

6 La société Méditerranée Environnement est fondée à soutenir que l'ordonnance attaquée est entachée d'irrégularité. En effet, le juge des référés n'a pas répondu au moyen de défense tiré de ce que les désordres avaient un caractère apparent au moment de la réception des travaux. Ce moyen n'était pas inopérant, dès lors que la créance réclamée était fondée sur la responsabilité décennale des constructeurs, qui ne concerne que les désordres non apparents au moment de la réception. Vous annulerez donc l'ordonnance dans cette mesure et vous pourrez statuer sur les conclusions de première instance présentées par la ville de Carqueiranne par la voie de l'évocation.

Sur les demandes de première instance

7 En premier lieu, concernant la régularité de l'expertise, le moyen tiré de ce que l'expert aurait fait preuve de partialité doit être écarté. En

effet, l'expert s'est fondé sur des devis qu'il a soumis à la discussion.

8 La société Méditerranée Environnement soutient ensuite que la créance réclamée par la ville de Carqueiranne sur le fondement de la garantie décennale des constructeurs est sérieusement contestable, dès lors qu'aucune réception n'a été prononcée. Mais il ressort bien des éléments du dossier que la décision de réception a été prononcée le 2 août 2010. Ni la méconnaissance du délai de trois mois, prévu par les stipulations de l'article 41.5 du cahier des clauses administratives générales, ni l'absence ou l'irrégularité du procès-verbal dressé préalablement à la levée des réserves n'ont pour effet d'entraîner l'irrégularité ou l'inopposabilité de la décision de réception. Le moyen sera donc écarté.

9 Ensuite, il ressort du rapport d'expertise que les désordres en cause compromettent la solidité de l'ouvrage et le rendent impropre à sa destination. Selon l'expert, les désordres résultent d'un écartement excessif entre les lambourdes sur lesquelles sont fixées les lames de platelages, d'une pente insuffisante des supports en béton sur lesquels sont fixées les lambourdes, d'une absence de ventilation sous le platelage en bois, du matériau choisi pour les lambourdes et de la corrosion des vis de fixation, qui n'étaient pas en inox. En l'état de l'instruction, il n'y a pas de contestation sérieuse sur ce point.

10 Concernant le caractère apparent des désordres, il est vrai que certaines malfaçons étaient visibles lors des opérations de réception. Mais l'expert a précisé à la page 15 de son rapport que les conséquences de ces non-conformités n'ont pu être constatées qu'après la réception des travaux. Or, un vice qui était connu lors de la réception mais dont les conséquences ne se sont révélées qu'après la réception ne peut être considéré comme apparent [1]. Les constatations précises de l'expert sur le caractère non apparent des désordres au moment des opérations de réception ne sont pas sérieusement contestées.

11 En l'état de l'instruction, il y a donc lieu de considérer que les désordres avaient un caractère décennal. La société Méditerranée Environnement ayant participé aux travaux, les désordres lui sont imputables.

Sur la prescription

12 Par ailleurs, l'action décennale n'était pas prescrite pour la commune. La commune de Carqueiranne a présenté une requête en référé expertise le 21 décembre 2019, dans le délai de dix ans courant à compter de la réception des travaux intervenue le 2 août 2010 avec effet au 12 juillet 2010. Ce recours a valablement interrompu le délai de prescription. En revanche, l'action décennale est prescrite pour la métropole Toulon Provence Méditerranée, qui n'était pas partie au référé expertise ou à l'expertise.

13 L'action de la commune étant fondée sur la responsabilité décennale des constructeurs, la société Méditerranée Environnement ne peut utilement soulever une exception de prescription quinquennale, au titre de l'article 2224 du Code civil.

Sur le chiffrage

14 La société Méditerranée Environnement conteste le chiffrage de la première provision, qui correspond aux travaux de reprise du platelage des secteurs n^{os} 1, 2, 3, 4, 5 et 9 de la promenade du front de mer à Carqueiranne. Le montant de cette provision a été fixé par l'expert sur la base du devis d'une entreprise. La société Méditerranée Environnement critique sérieusement ce devis sur plusieurs points, notamment la quantification du métrage et l'épaisseur des lattes, éléments qui tendent selon elle à caractériser une plus-value par rapport aux prescriptions du marché.

15 À l'appui de ses affirmations, la société Méditerranée Environnement produit trois devis d'autres entreprises, dont le moins-disant comporte un engagement ferme de réaliser les travaux pour un montant de 444 264 euros TTC. Si la commune conteste la valeur de ce devis, le fait que la société soit éloignée du site ne fait pas obstacle à retenir cette évaluation. En outre, il n'y a pas de raison particulière de penser qu'il s'agirait d'un devis de complaisance, ou que le montant des travaux chiffrés par l'entreprise serait manifestement sous-évalué. Les éléments précis apportés par la société Méditerranée Environnement à l'appui de ses affirmations nous semblent constituer une contestation sérieuse de l'évaluation faite par l'expert sur ce poste de préjudice.

16 En l'état de l'instruction, la société Méditerranée Environnement nous paraît donc fondée à soutenir qu'il y a lieu de limiter le montant de la première provision à la somme de 444 264 euros TTC. En conséquence, le montant de la provision devrait donc être fixé à la somme de 660 117,98 euros, correspondant à trois sommes de 444 264 euros TTC, 41 568 euros TTC et 22 469,44 et 151 876,54 euros.

Sur les conclusions d'appel principal de la société Sogreah Consultants (nº 24MA02303)

17 La commune soulève également une fin de non-recevoir pour tardiveté contre la demande d'appel de la société Sogreah Consultants. Toutefois, la date de notification de l'ordonnance à la société Sogreah Consultants n'apparait pas au dossier. Cette fin de non-recevoir doit par suite être écartée.

18 La société Sogreah Consultants soutient pour sa part que la commune n'avait pas qualité pour engager la responsabilité décennale des constructeurs, les biens en cause ayant été transférés à la métropole en 2018, avant le référé-expertise. Toutefois, le fait générateur de la créance est l'apparition des désordres, et ceux-ci sont intervenus avant le transfert des biens à la métropole [2]. La créance attachée au préjudice subi par la commune est donc entrée dans son patrimoine avant le transfert du bien. Et rien n'indique, en l'absence de tout texte en ce sens, que cette créance aurait été transférée à la métropole en même temps que le bien [3]. Le transfert du bien ne prive donc pas la commune du droit d'engager la responsabilité d'un constructeur au titre d'un préjudice propre subi avant le transfert du bien [4]. Dans ces conditions, la commune avait qualité pour engager la responsabilité décennale de la société Sogreah Consultants et vous écarterez donc l'argumentation de la société sur ce point.

19 En revanche, pour les raisons que nous avons déjà mentionnées dans le cadre de l'examen de l'appel principal de la société Méditerranée Environnement, la société Sogreah Consultants est fondée à soutenir

que l'action de la métropole Toulon Provence Méditerranée est prescrite.

20 En ce qui concerne le caractère décennal des désordres, les moyens de la société Sogreah Consultants doivent être écartés pour les mêmes motifs que ceux opposés à la société Méditerranée Environnement. La société Sogreah Consultants, en sa qualité de maître d'œuvre, était chargée d'une mission de direction de l'exécution des travaux et a surveillé la réalisation des prestations de la société Méditerranée Environnement. Elle a donc participé aux travaux et les désordres décennaux lui sont imputables. La société Sogreah Consultants est tenue de réparer ces désordres, *in solidum* avec la société A.

21 Par ailleurs, la société Sogreah Consultants n'est pas fondée à soutenir que soutient que le maître de l'ouvrage aurait contribué à son propre préjudice en raison d'un défaut d'entretien. En effet, l'expert n'a pas considéré qu'un défaut d'entretien aurait contribué au préjudice subi par la commune et le rapport d'expertise, en l'état de l'instruction, n'est pas sérieusement contesté sur ce point.

22 Concernant le montant des provisions, la société Sogreah Consultants ne fournit aucune contestation sérieuse relative au chiffrage proposé par l'expert. Toutefois, nous l'avons vu, la société Méditerranée Environnement a pour sa part utilement critiqué l'évaluation fournie par l'expert. Le moyen soulevé par la société Méditerranée Environnement dans la première affaire (n° 24MA02194) doit selon nous vous conduire à réduire le montant de la première provision.

23 Faut-il faire bénéficier la société Sogreah Consultants de cette réduction du montant de la condamnation, réduction établie sur le fondement d'une argumentation qu'elle n'a pas soulevée ?

24 Cela nous semble inévitable. En effet, vous le savez, la jurisprudence du Conseil d'État a déjà relevé qu'il incombait au juge administratif d'apprécier, au vu de l'argumentation des parties, si les conditions d'engagement de la responsabilité décennale des constructeurs sont ou non réunies et d'en tirer les conséquences, le cas échéant d'office, pour l'ensemble des constructeurs [5].

25 Cette logique applicable au principe de l'engagement de la responsabilité décennale doit-elle être étendue au calcul du montant du préjudice ? Les constructeurs étant tenus *in solidum* à la réparation du préjudice décennal subi par le maître de l'ouvrage, on voit mal comment il pourrait en être autrement.

26 Dans ses conclusions sous la décision *commune de Bihorel* , Gilles Pélissier fait valoir que, si le moyen tiré de l'absence de caractère décennal des désordres n'est pas d'ordre public, ne pas mutualiser le moyen à l'ensemble des constructeurs, dans le cadre d'un même litige décennal, placerait le juge dans une « position intenable pour lui » et « incompréhensible pour les parties », alors que la juridiction est saisie d'un même litige, mettant en jeu une responsabilité solidaire à laquelle sont tenus les cocontractants. La question du montant de la condamnation ne présentant pas sur ce point de spécificité par rapport à la question du principe de l'engagement de la responsabilité décennale, vous devrez, selon nous, mutualiser les moyens tendant à contester le quantum de la condamnation décennale.

27 Dans ces conditions, l'argumentation par laquelle la société Méditerranée Environnement a bénéficié de la réduction du montant de la provision à laquelle elle a été condamnée *in solidum* avec la société Sogreah Consultants doit être étendue d'office à la société Sogreah Consultants. Dans cette affaire, vous ramènerez donc également le montant de la première provision à la somme de 444 264 euros TTC. En conséquence, le montant de la provision devra donc être fixé à la somme de 660 117,98 euros, correspondant à trois sommes de 444 264 euros TTC, 41 568 euros TTC et 22 469,44 et 151 876,54 euros.

Sur les appels en garantie

28 La société Sogreah Consultants présente des appels en garantie contre la société Méditerranée Environnement, son sous-traitant et contre la société Apave. Sa demande de condamnation est une demande de condamnation solidaire, mais dans le cadre de l'appel en garantie les fautes et les condamnations sont nécessairement individuées. Il n'y a donc pas lieu de prononcer la condamnation *in solidum* comme le demande la société Artelia, ni de condamner la

société Méditerranée Environnement pour les fautes commises par son sous-traitant la société Les Professionnels du Bois.

29 Au vu des éléments du rapport d'expertise, la société Méditerranée Environnement a commis des fautes dans la réalisation des plans d'exécution et notes de calcul. La société Apave a commis une faute liée à un défaut de contrôle. Au vu des fautes respectives de ces deux sociétés, la société Sogreah Consultants est fondée à les appeler en garantie. Vous pourrez retenir les parts de responsabilité fixées par l'expert et condamner la société Méditerranée Environnement et la société Apave à garantir la société Sogreah Consultants à hauteur, respectivement, de 29,9 % et 1,4 % du montant des sommes mises à sa charge au titre de la responsabilité décennale des constructeurs.

Par ces motifs nous concluons

30 Il est conclu :

- à l'annulation de l'ordonnance du 7 août 2024 en tant qu'elle statue sur les demandes présentées à l'encontre de la société Méditerranée Environnement.

- à ce que la société Méditerranée Environnement soit condamnée à verser à la commune de Carqueiranne, *in solidum* avec la société Sogreah Consultants, une provision d'un montant total de 660 117,98 euros.

- à ce que le montant de la provision due par la société Sogreah Consultants, *in solidum* avec la société Méditerranée Environnement, soit ramené à 660 117,98 euros, au bénéfice de la seule commune de Carqueiranne et, en conséquence, à la réformation de l'article 2 du jugement.

- à ce que la société Méditerranée Environnement soit condamnée à garantir la société Sogreah Consultants à hauteur de 29,9 % du montant de la provision et des intérêts afférents. À ce que la société D soit condamnée à garantir à la société Sogreah Consultants à hauteur de 1,4 % du montant de la provision et des intérêts afférents. À la réformation de l'article 4 du jugement en conséquence et à son annulation en tant en tant qu'il condamne la société Sogreah Consultants à garantir la société Méditerranée Environnement.

- au rejet du surplus des conclusions des parties.

NOTES

1 CE, 12 juin 1970, commune de Bièvres, nº 77275

2 En principe, en cas de vente, l'action décennale se transmet à l'acquéreur, au moment de la remise de l'ouvrage. Voyez sur ce point la décision CE, 7 octobre 1998, Société OTH Méditerranée SA, nº 156653. Il y a toutefois une dérogation à ce principe de transmission si l'action présente pour le vendeur un intérêt direct et certain, qui tient normalement au fait qu'il a lui-même financé la reprise des désordres décennaux (CE, 7 octobre 1998, Sté OTH Méditerranée, nº 156653). L'action étant liée à la chose, elle se transmet avec celle-ci sauf convention contraire (CE, Section,17 mars 1967, Imbert , nº 65832).

3 Conclusions de B. Da Costa sur CE, 4 mai 2011, Communauté de communes du Queyras, nº 340089.

4 CE, 8 juillet 1996, commune de la Bresse, nº 128579 : « Considérant que si les dispositions précitées substituent pour ce qui est des collèges le département dans les droits du propriétaire notamment en ce qui concerne les actions en responsabilité à l'égard des constructeurs engagées dans le cadre de la garantie décennale, ces dispositions n'ont pas pour effet de priver le propriétaire qui aurait subi, avant le transfert de compétence, un préjudice propre du fait de la carence des constructeurs, de demander à ces derniers réparation de ce préjudice ».

5 CE, 7 décembre 2015, commune de Bihorel, nº 380419 et CE, 4 avril 2016, Unibéton, nº 394196. Le fichage de la décision Unibéton indique d'ailleurs que dès lors, « en cette matière », une partie peut utilement se prévaloir du défaut d'examen d'un moyen soulevé par une autre partie.

INDEX

Mots-clés
commande publique, référé provision, garantie décennale, conséquences

Rubriques
Commande publique

Titre habillant le pétitionnaire à déposer une demande d'enregistrement d'une installation classée pour la protection de l'environnement et fraude à l'obtention de cette autorisation

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Marseille, 5e – N° 24MA02707 – 23 mai 2025

TEXTES

Résumé
Conclusions du rapporteur public (Olivier Guillaumont)

RÉSUMÉ

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

1 Eu égard notamment aux obligations qui peuvent être imposées par le régime des installations classées au propriétaire du terrain en cas de dommages pour l'environnement et à la suite de la cessation d'activité s'agissant de la remise en état du site, le pétitionnaire, lorsqu'il n'est pas propriétaire du terrain d'assiette, doit détenir le droit d'y réaliser son projet ou avoir engagé une procédure pour l'obtenir lorsqu'il dépose sa demande d'enregistrement.

2 L'enregistrement doit être regardé comme ayant été frauduleusement obtenu lorsque le pétitionnaire, qui n'est pas propriétaire du terrain d'assiette, a procédé à une manœuvre de nature à induire l'administration en erreur quant à sa détention du droit d'y réaliser son projet.

CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR PUBLIC

Olivier Guillaumont
Rapporteur public

Droits d'auteur
Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

1.

1 La société Abel Garcin Terrassement exploite à Puget-sur-Argens une unité de broyage, concassage, criblage mélange de pierres, cailloux ainsi qu'une unité de transit de produits minéraux ou de déchets non dangereux inertes [1].

2 Le terrain d'assiette des installations appartient à la commune de Puget-sur-Argens. Il s'agit d'une parcelle du domaine privé communal. La convention d'occupation précaire du terrain devait prendre fin le 29 juillet 2021. La commune n'a pas souhaité renouveler la convention. Elle l'a annoncé à la société Abel Garcin Terrassement en l'invitant à remettre le terrain en état à l'échéance.

3 Parallèlement, les services de l'État en charge du contrôle des installations classées ont relevé que les seuils de puissance et de superficie des installations en cause dépassaient les seuils prévus par la réglementation.

4 La société a été mise en demeure de régulariser sa situation à ce titre.

5 Elle a en conséquence déposé, le 16 juin 2021, une demande d'enregistrement d'installations relevant des rubriques n° 2515-1-a et 2517-1 de la nomenclature des installations classées. Nous le verrons, à cette occasion elle a dissimulé la circonstance qu'elle n'aurait plus à très courte échéance la maîtrise foncière du terrain d'assiette des installations dès lors que la commune ne souhaitait pas renouveler l'autorisation d'occupation de la parcelle.

6 La société Abel Garcin Terrassement relève appel du jugement par lequel le tribunal administratif de Toulon, saisi par la commune de Puget-sur-Argens, a annulé l'arrêté du préfet du Var du 24 novembre 2021 faisant droit à cette demande.

2.

7 Le tribunal administratif a jugé que l'activité en cause était « incompatible avec le plan locla d'urbanisme (PLU) révisé ». Le tribunal s'est essentiellement fondé sur la méconnaissance de l'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) nº 6 relative au secteur du Jas Neuf.

8 Vous savez que les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) constituent une partie intégrante et autonome du plan local d'urbanisme [2]. Elles définissent des intentions et des orientations d'aménagement qualitatives, qui peuvent porter sur un secteur ou un quartier donné (OAP dites « sectorielles »), avoir une approche plus globale sur un enjeu spécifique (OAP dites « thématiques ») ou croiser ces deux approches (OAP dites « thématiques sectorisées »).

9 Le champ des thématiques qui peuvent être abordées par une OAP est très large. Selon l'article L. 151-6 du Code de l'urbanisme, ses dispositions portent « sur l'aménagement, l'habitat, les transports, les déplacements et, en zone de montagne, sur les unités touristiques nouvelles ». L'article L. 151-7 du même code ne circonscrit pas beaucoup plus leur champ d'application, puisqu'il énumère différents objectifs d'aménagement, parmi lesquels figurent la mise en valeur de l'environnement, des paysages, des entrées de villes et du patrimoine, la lutte contre l'insalubrité, le renouvellement urbain, la densification et le développement de la commune ou la mixité fonctionnelle.

10 L'article L. 152-1 du code de l'urbanisme dispose que l'exécution, par toute personne publique ou privée, « de tous travaux » ou opérations « sont conformes au règlement du PLU et à ses documents graphiques » et que « ces travaux ou opérations sont, en outre, compatibles, lorsqu'ils existent, avec les orientations d'aménagement et de programmation ».

11 La loi impose donc non pas une obligation de conformité entre l'OAP et le projet mais un simple rapport de compatibilité, ce qui va de pair avec la nature de ce document, qui n'énonce que des orientations et non des règles d'urbanisme prescriptives.

12 Précisons que ces principes s'appliquent notamment au projet d'ouverture d'installations classées comme le prévoit expressément le premier alinéa de l'article L. 152-1 du Code de l'urbanisme. Et la situation d'espèce correspond bien à cette hypothèse dès lors que la modification ou l'extension d'installations existantes au titre de la législation des installations classées, lorsqu'elle nécessite de procéder à un nouvel enregistrement, constitue une ouverture d'une installation au sens de l'article L. 152-1 du Code de l'urbanisme en particulier lorsque la demande d'enregistrement est présentée afin de régulariser une exploitation irrégulière. Voyez sur ce point le II de l'article R. 512-46-23 du Code de l'environnement et la décision du Conseil d'État *ministre de la Transition écologique c/ société Vitse* [3].

13 Le Conseil d'État a jugé que l'opposabilité d'une OAP est subordonnée à ce que ses dispositions soient suffisamment consistantes [4]. Ce qui est le cas en l'espèce.

14 Il a également précisé les modalités de contrôle de la compatibilité.

15 Il a ainsi jugé en 2024 qu'une autorisation d'urbanisme ne peut être légalement délivrée si les travaux qu'elle prévoit sont incompatibles avec les orientations d'aménagement et de programmation d'un plan local d'urbanisme et, en particulier, en contrarient les objectifs. Il a précisé dans la même décision que cette compatibilité s'apprécie en procédant à une analyse globale des effets du projet sur l'objectif ou les différents objectifs d'une orientation d'aménagement et de programmation, à l'échelle de la zone à laquelle ils se rapportent [5].

16 La jurisprudence impose ainsi de ne pas assimiler les orientations d'une OAP aux dispositions impératives du règlement du PLU.

17 S'agissant de votre office, vous pouvez également vous reporter à la grille de contrôle esquissée par M. Thomas Janicot dans ses conclusions sur la décision *société Alliade Habitat* [6]. […]

18 En l'espèce, aux termes du plan local d'urbanisme de la commune de Puget-sur-Argens, révisé par délibération du 29 avril 2021, la parcelle

sur laquelle la SAS Abel Garcin Terrassement exploite les deux unités en litige est concernée par l'orientation d'aménagement et de programmation n° 6 qui énonce que la zone de 24,18 hectares au sud de laquelle se trouve la parcelle d'assiette a « pour objectif d'accueillir des activités économiques à vocation essentiellement artisanale, d'une part, et de services à destination des professionnels, d'autre part ». Les enjeux identifiés concernent la desserte, l'écologie, les aménagements paysagers, enfin la gestion des écoulements pluviaux et du risque incendie. Est prévue la réalisation d'une voirie principale bordée d'aménagements paysagers, de carrefours giratoires, et d'axes secondaires.

19 L'OAP prévoit la construction d'une nouvelle voirie principale d'axe nord-sud, accompagnée de plantations arborées consistant en un « alignement arboré le long de la voie principale avec des arbres d'une hauteur minimale de 3 mètres », devant traverser le tènement foncier exploité par la société Abel Garcin Terrassement, qui se trouve désormais en secteur 1AUEa du PLU.

20 L'activité envisagée doit s'exercer sur environ 10 % de la zone faisant l'objet de l'OAP (l'activité s'exerce sur un peu plus de la moitié d'une parcelle d'une superficie de 4,7 hectares, représentant elle-même un peu moins de 20 % de l'ensemble de la zone).

21 L'OAP précise que si le tracé présenté est « un tracé de principe à affiner lors de la conception de l'ouvrage », il convient cependant « de respecter la position générale de l'ouvrage dans la zone ». Concrètement, la nouvelle voirie principale envisagée dans l'OAP, accompagnée de plantations arborées, doit traverser le tènement foncier où se situe l'installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) en son centre.

22 Dans ces conditions, au regard de la grille de contrôle évoquée précédemment, les effets de ces installations nous semblent suffisants pour contrarier, par eux-mêmes, les objectifs de cette orientation à l'échelle de la zone à laquelle elle se rapporte.

23 La requérante n'est par suite pas fondée à se plaindre que par le jugement attaqué, le tribunal a rejeté sa demande.

3.

24 Si vous nous suivez, vous n'aurez pas à vous prononcer sur les autres moyens que la commune soulevait devant le tribunal administratif.

25 Nous évoquerons pour mémoire l'un de ces moyens qui est particulièrement intéressant.

26 La commune fait valoir que le dossier transmis à la préfecture présentait un caractère frauduleux dès lors que la convention d'occupation précaire du terrain devait prendre fin le 29 juillet 2021, que la société Abel Garcin Terrassement avait été invitée à remettre le terrain en état à cette échéance et que cette dernière a ainsi dissimulé les faits à l'autorité en charge d'instruire son dossier.

27 Sur le plan factuel, la commune a raison. La SAS Abel Garcin a produit spontanément, en sus des pièces requises dans le dossier de demande d'enregistrement, la convention d'occupation précaire par laquelle la commune, propriétaire du terrain, lui a consenti un droit d'occupation jusqu'au 29 juillet 2021. Elle a également précisé que cette convention qui arrivait à échéance était renouvelée chaque année depuis douze ans. Et elle a volontairement omis de signaler que, par courrier réceptionné le 25 mars précédent, la collectivité l'avait informée que cette convention ne serait plus reconduite.

28 Sur le plan des conséquences juridiques à en tirer, ce moyen est assez délicat.

29 Lorsque la procédure d'autorisation est applicable, les textes prévoient expressément que le dossier de demande d'autorisation doit comporter un document attestant que le demandeur est le propriétaire du terrain ou, si ce n'est pas le cas, qu'il a obtenu de celui-ci le droit de l'exploiter ou de l'utiliser pour l'activité projetée. Ce n'est pas prévu pour la procédure d'enregistrement.

30 Dans l'hypothèse de la procédure d'autorisation, le Conseil d'État a jugé :

> « qu'eu égard notamment aux obligations qui peuvent être imposées par le régime des installations classées au propriétaire du terrain en cas de dommages pour l'environnement, il incombe à l'autorité administrative, lorsque le demandeur n'est pas le propriétaire du

> terrain, de s'assurer de la production de l'autorisation donnée par le propriétaire, sans laquelle la demande d'autorisation ne peut être regardée comme complète, mais également de vérifier qu'elle n'est pas manifestement entachée d'irrégularité »[7].

31 M^me^ Suzanne von Coester dans ses conclusions sur l'arrêt *M. Bras*,[8] avait relevé que les dispositions du 8° de l'article R. 512-6 du Code de l'environnement prévoient que le dossier de demande d'autorisation doit comporter un document attestant que le demandeur est le propriétaire du terrain ou a obtenu de celui-ci le droit de l'exploiter ou de l'utiliser pour son projet. Elle précise :

> « Est donc toujours requis, pour ces demandes, la production d'un document attestant la qualité du demandeur, contrairement à ce qui prévaut désormais pour les demandes de permis de construire : depuis la réforme de 2007, en vertu du nouvel article R. 423-1, il appartient seulement au pétitionnaire d'attester qu'il a qualité pour présenter une demande de permis - c'est-à-dire, s'il n'est pas le propriétaire, qu'il y est autorisé par lui. L'autorisation même n'a pas à être produite et l'autorité instruisant la demande n'a pas à s'interroger sur la validité de l'attestation qui lui est présentée, sauf attestation frauduleuse[9].

> Quelle portée donner à la différence de rédaction existant désormais entre l'article R. 512-6 du code de l'environnement et l'article R. 423-1 du code de l'urbanisme ?

> Nous ne pensons pas qu'il faille en faire fi et aligner le régime de l'autorisation d'exploiter une carrière sur celui du permis de construire.

> Une autorisation d'exploiter une carrière a des effets différents de ceux d'un permis de construire : dans le temps d'abord, en ce qu'il ne s'agit pas d'autoriser une opération ponctuelle mais une exploitation sur plusieurs dizaines d'années ; par ses effets, puisqu'il s'agit d'extraire de façon irréversible des matériaux, pour un volume qui s'élève par exemple ici à 10 500 000 tonnes ; et enfin aussi en termes d'obligations incombant en principe au titulaire de l'autorisation.

> Compte-tenu de ce que l'on sait sur les difficultés à désigner la personne responsable de la mise en œuvre de ces obligations (notamment, le moment venu, pour la remise en état), il nous semble qu'il importe de vérifier que le bénéficiaire de l'autorisation d'exploiter la carrière est bien la personne autorisée par le propriétaire à l'exploiter. D'autant que ce propriétaire peut être mis en cause directement (voyez votre décision société Wattelez du 25 septembre 2013 sur la personne responsable des déchets en l'absence du producteur ou de tout autre détenteur).

> Ces éléments plaident en faveur d'un maintien, pour le régime des installations classées, d'un contrôle au moins aussi poussé que celui que vous exerciez jusqu'à la réforme de 2007 sur le contenu du dossier de demande de permis.

> Ce contrôle renvoie à la théorie du propriétaire apparent, qui repose elle-même sur l'incompétence de l'administration et du juge administratif à connaître de litiges de droit privé relevant du seul juge judiciaire ».

32 La difficulté est que les textes relatifs à la procédure d'enregistrement ne prévoient pas cette obligation prévue uniquement pour les demandes d'autorisations.

33 Deux solutions sont envisageables.

34 La première consiste à constater cette différence et relever que l'article R. 512-46-4 du Code de l'environnement liste de façon limitative les documents qui doivent être joints aux demandes d'enregistrement d'une installation classée pour la protection de l'environnement. Aucun de ces documents ne vise à justifier que le pétitionnaire dispose de la maîtrise foncière de la parcelle d'assiette de son projet, qu'il en soit propriétaire ou qu'il ait recueilli l'autorisation de celui-ci.

35 La seconde consiste à faire une interprétation constructive du texte et à considérer qu'eu égard aux obligations qui peuvent peser sur le propriétaire, obligations que nous venons de rappeler en citant M^{me} Suzanne von Coester, le contrôle prévu pour la procédure d'autorisation doit peser sur l'autorité administrative, à tout le moins lorsque, comme en l'espèce, le pétitionnaire a spontanément produit

à l'appui de sa demande d'enregistrement des éléments visant à établir qu'il dispose de la maîtrise foncière. Cette option n'est pas inenvisageable et elle a notre préférence ; il a par exemple été jugé que l'autorité administrative doit prendre en compte les précisions faites par le pétitionnaire, c'est notamment le cas pour les engagements qu'il prend afin d'éviter, réduire et compenser les dangers ou inconvénients de son exploitation pour les intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 (« mesures ERC »)[10]. Mais ce dernier exemple concerne là-aussi les projets soumis à la procédure d'autorisation. Par ailleurs, la jurisprudence Castorama porte sur un moyen touchant à la légalité interne de l'autorisation alors que les obligations relatives à la composition du dossier de demande d'autorisation (ou de la demande d'enregistrement) d'une installation classée relèvent des règles de procédure.

36 Si cette option était retenue, il s'agirait de juger qu'il convient d'aller au-delà de la lettre des dispositions de l'article R. 512-46-4 du Code de l'environnement, qui listent les pièces qui doivent être jointes à toute demande d'enregistrement d'une installation classée pour la protection de l'environnement, et dont il ressort que le pétitionnaire n'a pas à produire de document attestant qu'il est le propriétaire du terrain d'assiette ou qu'il dispose du droit d'y réaliser son projet ou qu'une procédure est en cours ayant pour effet de lui conférer ce droit. Il convient de ne pas s'arrêter à la lettre de ce texte car des obligations peuvent être imposées par le régime des installations classées au propriétaire du terrain en cas de dommages pour l'environnement et à la suite de la cessation d'activité s'agissant de la remise en état du site. Dès lors, le pétitionnaire, lorsqu'il n'est pas propriétaire du terrain d'assiette, doit détenir le droit d'y réaliser son projet ou avoir engagé une procédure pour l'obtenir lorsqu'il dépose sa demande d'enregistrement. Il s'ensuit que l'enregistrement doit être regardé comme ayant été frauduleusement obtenu lorsque le pétitionnaire a procédé à une manœuvre de nature à induire l'administration en erreur à cet égard.

37 La seconde piste que nous venons d'évoquer pourrait être regardée comme allant trop loin en ce qu'elle ferait fi de la différence de rédaction prévue par le pouvoir réglementaire (et que cette différence peut se concevoir dès lors que précisément, au regard de la question de la responsabilité éventuelle du propriétaire, les

activités soumises au régime d'enregistrement sont en général les moins polluantes même si l'article R. 512-46-4 du Code de l'environnement opère un renvoi indirect aux dispositions relatives à la cessation d'activité qui évoquent le propriétaire).

38 Mais la première piste aurait en sens inverse pour inconvénient principal de permettre à une installation classée pour la protection de l'environnement de fonctionner sans l'autorisation du propriétaire. Ce qui ne va pas de soi compte tenu des possibles conséquences pour lui en fin d'exploitation.

39 Comme nous l'avons dit, la seconde piste à notre préférence. Vous pourriez juger en l'espèce, que l'enregistrement doit être regardé comme obtenu par fraude au regard de la dissimulation délibérée sur l'absence de maîtrise foncière précédemment évoquée. Le pétitionnaire a ainsi procédé à une manœuvre de nature à induire l'administration en erreur sur ce point.

40 Mais le moyen tiré de l'incompatibilité de l'OAP étant suffisant pour régler le litige nous ne prendrons pas partie aujourd'hui de manière définitive sur ce sujet.

41 Par ces motifs, nous concluons au rejet de la requête.

NOTES

1 déclarées sous les rubriques n^{os} 2515 et 2517 de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement.

2 V. art. L. 151-2 du code de l'urbanisme.

3 CE, 15 novembre 2022, *ministre de la Transition écologique c/ société Vitse*, n^{o} 463114.

4 CE, 8 novembre 2017, M^{me} *Saucié*, n^{o} 402511.

5 CE, 18 novembre 2024, *société Alliade Habitat*, n^{o} 489066 ; complétant : CE, 30 décembre 2021, *commune de Lavérune et autre*, n^{os} 446763, 446766, en B ; contrôle confirmé par CE 9 avril 2025, *société IP*, n^{o} 492224.

6 conclusions Th. Janicot *in* BJDU, n^{o} 1/25 (janvier-février 2025), pp. 31 à 34

7 CE 11 juin 2014, *M. Bras et autres*, n^{o} 362620 ; également en ce sens CE 17 octobre 2016, *société La Provençale*, n^{o} 388006.

8 BJCL, n° 7-8 (juillet-août 2014), pp. 514 à 517.

9 15 février 2012, *M^me^ Quennesson*, n° 333631, p. 41, et 6 décembre 2013, *M. Bannerot*, n° 354703, aux tables

10 cf. CE 31 mai 2021, *société Castorama*, n^os^ 434542 434603.

INDEX

Mots-clés
installations classées pour la protection de l'environnement, enregistrement, fraude, C+

Rubriques
Environnement

Autorisation de chasser des espèces protégées d'oiseaux et efforts de conservation de ces espèces

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Marseille, 5e – N° 24MA02760 – 22 septembre 2025

RÉSUMÉ

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

1 L'arrêt confirme l'annulation de différentes décisions autorisant la chasse d'espèces protégées, à savoir le tétras-lyre et à la perdrix bartavelle dans les Alpes du Sud. Si la chasse au tétras-lyre et à la perdrix bartavelle, espèces mentionnées aux annexes I et II de la directive du 30 novembre 2009, n'est pas interdite de manière générale et absolue sur l'ensemble du territoire national, elle doit être réglementée de manière à ce que le nombre maximal d'oiseaux chassés ne compromette pas les efforts de conservation de ces espèces dans leur aire de distribution et à ce que les principes d'une utilisation raisonnée et d'une régulation équilibrée du point de vue écologique de ces espèces soient respectés. La cour a jugé que les autorisations contestées ne respectaient pas ces principes.

INDEX

Mots-clés
chasse, espèces protégées, directive « Oiseaux » du 30 novembre 2009, efforts de conservation des espèces, C+

Rubriques
Environnement

Du droit du contribuable d'obtenir un débat avant la clôture de la procédure de rectification, en cas de privation d'effet d'un premier avis de mise en recouvrement

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Marseille, 3e – N° 23MA00867 – 05 juin 2025

TEXTES

Résumé
Conclusions du rapporteur public (Didier URY)

RÉSUMÉ

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

1 La charte des droits et obligations du contribuable vérifié, rendue opposable à l'administration par l'article L. 10 du livre des procédures fiscales, assure au contribuable qui en fait la demande la garantie substantielle de pouvoir obtenir, avant la clôture de la procédure de rectification, un débat avec le supérieur hiérarchique du vérificateur puis avec l'interlocuteur départemental. Lorsque l'administration constate une irrégularité de la procédure d'imposition, elle a la faculté de la reprendre après avoir prononcé un dégrèvement d'office et informé le contribuable de son intention. Dans ce cas, l'avis de mise en recouvrement alors émis est privé de tout effet et le contribuable peut demander un entretien avec le supérieur hiérarchique du vérificateur puis avec l'interlocuteur départemental jusqu'à la mise en recouvrement régulière. Si le supérieur hiérarchique n'est pas tenu de prendre expressément position après son entretien avec le contribuable, tel n'est pas le cas lorsque, à l'issue de cet entretien, il indique expressément au contribuable qu'il ne lui fera connaître sa position qu'ultérieurement. Le contribuable

doit alors disposer d'un délai raisonnable entre la date à laquelle cette position est portée à sa connaissance et l'émission d'un avis de mise en recouvrement exécutoire pour demander le bénéfice d'un entretien avec l'interlocuteur départemental. Par suite, la procédure d'imposition est irrégulière lorsque le contribuable, reçu par le supérieur hiérarchique qui reporte expressément sa position à une date ultérieure, n'est pas informé de cette position et ne peut bénéficier d'un entretien avec l'interlocuteur départemental avant que l'imposition soit mise en recouvrement par un nouvel avis de mise en recouvrement rendu exécutoire.

CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR PUBLIC

Didier URY
Rapporteur public

Droits d'auteur
Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

1 La société SMA Environnement, qui exerce l'activité d'assainissement, de gestion et d'exploitation d'un centre de stockage de déchets et de centres de transfert, relève appel du jugement du 28 février 2023 (nº 2100869), par lequel le tribunal administratif de Marseille a rejeté sa demande en décharge de la retenue à la source majorée de 80 % pour abus de droit, à laquelle elle a été assujettie au titre de l'exercice 2013.

2 Comme vous le savez, lorsqu'il fait l'objet d'une vérification de comptabilité, le contribuable dispose d'un certain nombre de garanties qui lui sont accordées, soit par le Livre des procédures fiscales (LPF), soit par la charte des droits et obligations du contribuable vérifié rendue opposable par l'article L. 10 de ce livre. Au nombre de ces garanties figure la possibilité de recours hiérarchique, qui s'actionne dans les deux cas prévus par les chapitres I et III de la charte.

3 Le paragraphe 6 du chapitre premier de la charte prévoit qu'en cas de difficultés lors du déroulement de la vérification de comptabilité, le contribuable peut s'adresser à l'inspecteur départemental ou principal et ensuite à l'interlocuteur désigné par le directeur[1]. C'est une garantie substantielle offerte à tous les contribuables, quelle que soit la procédure d'imposition qui sera ultérieurement mise en œuvre à leur encontre.

4 Pour les contribuables relevant de la procédure d'imposition contradictoire, cette garantie peut être mise en œuvre jusqu'à l'envoi de la proposition de rectification. Pour les contribuables relevant d'une procédure d'imposition d'office, cette garantie peut être mise en œuvre jusqu'à l'envoi des bases d'imposition d'office, ou, lorsqu'il

n'a pas été procédé à cet envoi en application du dernier alinéa de l'article L. 76 du LPF, jusqu'à la date de mise en recouvrement [2].

5 Ensuite, le paragraphe 4 du chapitre III de la charte, prévoit également le recours au supérieur hiérarchique du vérificateur, puis, lorsque les divergences demeurent sur les rectifications, la saisine de l'interlocuteur départemental qui est un fonctionnaire de rang élevé, spécialement désigné par le directeur dont dépend le vérificateur [3]. Le contribuable doit disposer d'un délai raisonnable lui permettant de saisir l'interlocuteur départemental à la suite de l'entretien avec le supérieur hiérarchique [4]. C'est une garantie substantielle [5], qui s'actionne jusqu'à la date de mise en recouvrement des impositions [6].

6 Dans le premier cas, il s'agit d'aplanir des difficultés liées au déroulement du contrôle lui-même, dans la seconde hypothèse, il n'est admis que d'échanger sur les reprises envisagées.

7 L'exigence de l'absence de la mise en recouvrement des impositions litigieuses avant l'accès aux interlocuteurs de premier et second degré, s'explique parce que les bases supplémentaires qu'il est envisagé de porter à la charge du contribuable, sont réputées, avant ces étapes, ne pas être définitivement établies. Dans ces conditions, procéder à l'émission d'un avertissement d'impôt portant sur des rappels contestés au fond, avant qu'un dialogue sur ceux-ci ait pu intervenir, est une manière de discréditer à l'avance le débat entre le contribuable et les représentants du fisc, et de donner l'impression au redevable que la solution à intervenir est prédéterminée. C'est en ce sens que, selon nous, c'est une garantie substantielle de la procédure d'imposition dont la méconnaissance doit entraîner la décharge de l'imposition [7].

8 La société soutient que devant la persistance d'un désaccord avec le vérificateur, l'administration a méconnu la charte des droits et obligations du contribuable vérifié, en la privant de recours hiérarchique effectif devant l'inspecteur principal et de la possibilité de saisir l'interlocuteur départemental. Plus précisément, elle fait valoir que n'ayant pas reçu la position de l'inspecteur principal, elle a été privée de la possibilité de porter le litige devant l'interlocuteur départemental.

9 Il est constant qu'à la suite de la notification de la proposition de rectification du 30 juin 2014, la société requérante a présenté des observations auxquelles l'administration a répondu le 20 octobre 2014. L'administration a mis en recouvrement, le 17 octobre 2016, les impositions supplémentaires mises à la charge de la SAS SMA Environnement. Le 8 août 2017, l'administration a dégrevé l'intégralité des impositions supplémentaire au motif que celles-ci avaient été mises en recouvrement par un service incompétent. La société requérante a alors saisi le supérieur hiérarchique du vérificateur qui s'est entretenu avec elle le 15 novembre 2017. Deux jours plus tard, l'inspecteur principal, qui n'a pas pris position sur la procédure de rectification, a indiqué par mail à la SAS SMA Environnement « je vois tout cela et reviens vers vous avant toute réponse ». La société fait valoir qu'elle n'a réceptionné aucun courrier de ce fonctionnaire, et notamment pas celui du 29 novembre 2017 qui l'informait de l'épuisement des voies de recours, avant la seconde mise en recouvrement des impositions en litige, intervenue le 6 décembre 2017.

10 Il résulte de l'instruction que le pli qui contenait le courrier du 29 novembre 2017, qui ne porte aucune date de présentation, ne laisse pas apparaitre l'adresse d'envoi et le nom du destinataire, et porte une date manuscrite du 26 décembre 2017, est revenu en portant la mention « avisé/non réclamé » et une copie de ce courrier a été adressé à la société SMA Environnement le 9 janvier 2018.

11 Les premiers juges ont décidé que dès lors que la société n'avait pas choisi d'actionner le recours hiérarchique avant la première mise en recouvrement des impositions litigieuses le 17 octobre 2016, mais avait seulement actionné cette garantie postérieurement au dégrèvement de l'imposition initialement émise, l'irrégularité de la procédure d'imposition initialement suivie, corrigée par l'annulation de avis de mise en recouvrement initial, n'avait affecté que le seul acte de mise en recouvrement émis par une autorité incompétente, et l'administration n'était tenue de reprendre que les seuls actes de procédure nécessaires au respect de la garantie dont le contribuable avait été irrégulièrement privée.

12 Vous savez qu'après avoir prononcé le dégrèvement d'une imposition, l'administration ne peut établir, sur les mêmes bases, une nouvelle

imposition sans avoir préalablement informé le contribuable de la persistance de son intention de l'imposer [8]. L'administration doit reprendre la procédure d'imposition au seul stade nécessaire à sa régularisation, et dans le délai imparti par l'article L. 169 du Livre des procédures fiscales, afin de parvenir à la fixation de l'imposition dans des conditions régulières [9].

13 La jurisprudence n'exige donc que la reprise des seuls actes de procédure nécessaires au respect de la garantie dont le contribuable a été irrégulièrement privé.

14 Il s'ensuit que lorsque l'administration a accordé les entretiens avec le supérieur hiérarchique et l'interlocuteur départemental, mais a mis en recouvrement les impositions avant ces entretiens, l'irrégularité tient au caractère prématuré de la mise en recouvrement sans que les entretiens soient eux-mêmes affectés, le contribuable n'étant dès lors pas privé des garanties découlant de l'article L. 10, lorsque l'imposition est à nouveau mise en recouvrement après ces entretiens, sans qu'ils aient été réitérés en dépit du fait qu'au moment où les entretiens ont eu lieu, le premier avis de mise en recouvrement était encore exécutoire [10].

15 Si le juge du Palais-Royal ne l'a jamais expressément affirmé, la Cour de cassation a jugé que la nullité d'un avis de mise en recouvrement replaçait les parties dans la situation antérieure à l'émission de l'avis [11], et il résulte toutefois de l'ensemble de la jurisprudence du Conseil d'État, que si le premier avis de mise en recouvrement est retiré, il est ainsi privé de tout effet à l'égard de la procédure d'imposition.

16 Dans ces conditions, en dépit que la société SMA Environnement n'ait pas demandé le bénéfice des recours hiérarchiques à la suite de la réponse aux observations du contribuable et avant le premier avis de mise en recouvrement, et qu'ainsi elle avait été mise en mesure de bénéficier de garanties auxquelles elle a renoncé, il nous semble erroné de considérer que le contribuable qui était replacée dans la situation dans laquelle il se trouvait avant la mise en recouvrement du 17 octobre 2016, n'a pas été privé de ces garanties, suite à l'annulation de ce premier avis de recouvrement, par la décision du 8 août 2017 prononçant le dégrèvement, en droits et majorations, de la retenue à la source en litige.

17 Il reste cependant à déterminer si concrètement la société a été privée des garanties sus-évoquées. Il est d'évidence que la société a bénéficié de l'interlocution principale à la suite de l'annulation du premier avis de mise en recouvrement, et tant que l'administration ne fait pas savoir au contribuable par un document écrit qu'il n'y a plus de désaccord, celui-ci peut faire appel à l'interlocuteur départemental ou régional [12].

18 Toutefois, il existe un tempérament à cette dernière jurisprudence, qui tient à la situation où le supérieur hiérarchique, à l'issue de l'entretien, a indiqué au contribuable qu'il lui ferait connaître sa position ultérieurement. Dans ce cas, la persistance du désaccord, et par suite la faculté de saisir l'interlocuteur départemental, n'est acquise qu'à la date à laquelle le supérieur hiérarchique confirme explicitement les rectifications, et le contribuable doit bénéficier d'un délai suffisant avant la mise en recouvrement pour solliciter l'entretien avec l'interlocuteur [13].

19 En l'espèce, à l'issue de l'entretien du 15 novembre 2017 au cours duquel il est constant qu'a été évoqué le bien-fondé de la retenue à la source en litige, ainsi que le confirme le courrier du 29 novembre 2017, l'inspecteur principal a indiqué au conseil de la société SMA Environnement par courriel du 17 novembre 2017 « Je vois tout cela et reviens vers vous avant toute réponse », renvoyant ainsi sa prise de position à une date ultérieure.

20 Il semble ainsi que c'était au plus tôt à cette date qu'aurait pu être regardée comme acquise la persistance du désaccord sur les rectifications litigieuses, de nature à autoriser la société SMA Environnement à demander la saisine de l'interlocuteur départemental. En admettant même que le courrier du 29 novembre 2017 puisse être regardé comme la position de l'inspecteur principal, l'administration ne justifie pas de la date de sa notification régulière, ainsi qu'il a été dit précédemment, et il ne résulte d'aucun élément de l'instruction que cette position aurait été précisée par tout autre moyen permettant à la société SMA Environnement de bénéficier d'un délai raisonnable pour exercer son droit de faire appel à l'interlocuteur, avant la mise en recouvrement de la retenue à la source en cause, par un avis du 6 décembre 2017.

21 Il nous semble donc que la procédure d'imposition est radicalement viciée, même si à notre sens, la demande tendant au bénéfice des recours hiérarchiques n'avait manifestement pas d'autre but que de tenter de bénéficier de la prescription du délai de reprise. La société gagne, vous pouvez lui accorder 2 000 euros de frais de procès.

22 Si vous ne me suiviez pas sur la régularité de la procédure, l'ensemble des moyens tendant à la contestation du bien-fondé des impositions supplémentaires et des pénalités appliquées ne peuvent qu'être écartés.

23 Telles sont nos conclusions dans cette instance.

NOTES

1 CE, 25 mars 2021, Société B, nº 430593, RJF 6/21 nº 620

2 CE, 13 octobre 2021, Société C, nº 453241, RJF 1/22 nº 55

3 CE, 5 mai 2010, ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique. c/ SCI D, nº 308430, RJF 7/10 nº 703, conclusion P. Collin au BDCF 7/10 nº 80.

4 CE, 1er février 2019, Chevalier, nº 418181, RJF 7/19 nº 620

5 CE, 23 octobre 2002, Mlle E, nº 204052, RJF 1/03, nº 71

6 CE, 27 juin 2012, F, nº 342736, RJF 2012, nº 935

7 CE, 24 novembre 1997, G, nº 168 995, RJF 1/98 nº 85

8 CE, 8 avril 1991, ministre du budget c/ Mlle H, nº 367938, RJF 5/91 nº 652, conclusions Ph. Martin *in* Dr. Fisc. 3/93 c. 62 ; CE 25 juin 2003, K, nº 224328, *RJF* 10/03 nº 1133

9 CE 12 décembre 2008, ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique c/ Sté I, nº 298727 : RJF 3/09 nº 252, conclusions E. Glaser au BDCF 3/09 nº 39 ; CE, 22 janvier 2020, nº 420816, Société J, *RJF* 4/20 nº 369, conclusions É. Bokdam-Tognetti p. 558 (C 369)

10 CE, 28 septembre 2022, Sté K, nº 460541, *RJF* 22, nº 1057 ; CAA Marseille, 7 novembre 2024, Sté L., nº 23MA00559.

11 Cass. com., 26 mai 2004, M, nº 01-11.722, *RJF* 04, nº 1041

12 CE 17 décembre 2010, N, nº 316759 *RJF* 3/11 nº 334, *BDCF* 3/11 nº 36

13 CE, 28 juillet 2011, SA O, n° 318047, *RJF* 11/11, n° 1174

INDEX

Mots-clés
article L. 10 du livre des procédures fiscales, charte du contribuable, débat, C+

Rubriques
Fiscalité

Exemple de nomination pour ordre dans la fonction publique territoriale

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Marseille, 2e – N° 24MA00610 – 07 juillet 2025

TEXTES

Résumé
Conclusions du rapporteur public (Allan Gautron)

RÉSUMÉ

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

1 Les dispositions de l'article 12 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, applicables au litige, proscrivent les nominations pour ordre, qui sont entachées d'une irrégularité d'une gravité telle qu'elles sont regardées comme nulles et de nul effet. Le juge saisi d'un recours contre un acte nul et de nul effet étant tenu d'en constater la nullité à toute époque, il y a lieu pour lui de déclarer nulles et de nul effet les décisions en cause, alors même que les recours dirigés contre ces actes ont été introduits après l'expiration du délai de recours contentieux.

2 En l'espèce, l'arrêté du 10 janvier 2018 par lequel le maire de La Valette-du-Var a nommé le directeur de la police municipale de la commune était entaché de plusieurs irrégularités : le poste concerné n'avait été créé que postérieurement à la nomination de l'agent, l'avis de la commission administrative paritaire avait été recueilli avant la création du poste et sa publicité, un délai raisonnable entre la publicité de l'offre d'emploi et la nomination de l'agent n'avait pas été respecté, et l'agent nommé ne remplissait pas les conditions d'ancienneté pour être inscrit sur la liste d'aptitude. Cet arrêté présentait dès lors le caractère d'une nomination pour ordre devant

être regardée comme nulle et de nul effet, alors même que le recours dirigé contre cet acte avait été introduit après l'expiration du délai de recours contentieux.

CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR PUBLIC

Allan Gautron
Rapporteur public

Droits d'auteur
Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

1 Madame la présidente, messieurs,

– I –

2 La requérante expose que le 7 octobre 2020, elle aurait chuté après avoir été « éjectée par une borne automatique qui se relevait », alors qu'elle cheminait à pied à proximité du 3 de la rue François, à Nice. Le 10 juin 2021, elle présentait une demande indemnitaire préalable à la collectivité, laquelle était toutefois rejetée expressément, le 26 juillet suivant. Elle relève régulièrement appel devant vous du jugement du 25 juin 2024 par lequel le tribunal administratif de Nice n'a pas davantage fait droit à sa demande contentieuse.

– II –

– A –

3 Mais comme nous le rappelons régulièrement, il appartient à la prétendue victime d'un dommage survenu à l'occasion de l'usage d'un ouvrage public d'apporter la preuve, d'une part, de la réalité de ses préjudices et, d'autre part, de l'existence d'un lien de causalité direct entre cet ouvrage et le dommage qu'il a subi [1]. Ce n'est qu'à cette condition que ce défaut d'entretien peut être présumé [2]. Cette exigence implique alors que les conditions exactes de survenance de l'accident dont il fait état soient précisément établies. À défaut, la responsabilité du maître de l'ouvrage ne saurait, en tout état de cause, être engagée [3].

4 Or, les seuls éléments produits par l'intéressée, qui sont imprécis et en partie contradictoires, ne permettent pas de tenir pour établies les circonstances exactes de l'accident dont elle a été victime ni, par suite, l'existence d'un lien de causalité entre les dommages dont il est demandé réparation et l'état de cet ouvrage public.

5 En effet, l'attestation d'un témoin oculaire, datée du 23 janvier 2021 et établie au demeurant sans justificatif de l'identité de son auteur, indiquant l'avoir vue chuter « à 11 heures 40, suite au relèvement de la borne », alors que celle-ci serait normalement automatiquement remontée à « 11 heures », à laquelle la requérante ajoute une seule photographie de la borne en cause datée de plus de deux ans après l'accident, n'indique pas les circonstances exactes de sa chute. En outre, s'il résulte du compte-rendu de secours des sapeurs-pompiers également produit par elle que cet accident s'est produit vers 11 heures, compte tenu de l'appel reçu à 11 heures 02, celui-ci mentionne également l'arrivée des secours sur les lieux à 11 heures 31 alors que la victime était déjà partie ! Et si l'intéressée fait état, pour la première fois en appel, de ce qu'elle aurait été « conduite à l'hôpital par un pompier présent sur les lieux », elle indique également, de manière confuse, qu'elle n'a pas souhaité aller à l'hôpital avec ce sapeur-pompier qui n'était pas en service et qui lui a porté assistance, mais qu'elle est rentrée à son domicile avec son aide et qu'elle « a téléphoné à son médecin qui l'a fait conduire en ambulance à l'hôpital ».

6 Autrement dit, vous ignorez non seulement, en réalité, dans quelles conditions la requérante a chuté, mais également de quelle manière elle a finalement été prise en charge par le centre hospitalier universitaire de Nice plus tard dans la journée, sans que les lésions alors constatées au sein de son service d'urgences permettent davantage de déterminer les circonstances exactes de l'accident litigieux [4].

7 Au surplus, la collectivité justifie de l'entretien normal de ce dernier et de l'absence de constatation d'une anomalie ou d'un dysfonctionnement le concernant, avant comme après cet accident, tandis qu'il résulte de l'instruction que l'abaissement et le relèvement de ladite borne, équipée d'un dispositif lumineux, ne pouvaient échapper à un piéton normalement attentif, même, du reste, en cas

d'affluence à cet endroit. Ainsi, cet accident résulte de sa seule inattention et non d'un défaut d'entretien normal de l'ouvrage public incriminé [5].

8 Dans ces conditions, le jugement attaqué ne peut qu'être confirmé, sans qu'il soit besoin d'examiner la demande de mise hors de cause de la collectivité, ni son appel en garantie à l'encontre de la société Satelec.

– B –

9 Nous indiquerons donc seulement, sur ce point, qu'il résulte des dispositions combinées de l'article 1er du décret du 23 décembre 2014 portant transformation de la métropole dénommée « Métropole Nice Côte d'Azur », de l'article L. 5217-2 du Code général des collectivités territoriales et de l'article L. 5217-5 du même code que cet établissement public de coopération intercommunale, dont le périmètre inclut la commune de Nice, exerce désormais en lieu et place de cette dernière sa compétence « création, aménagement et entretien de la voirie ». Dès lors, depuis le transfert de ses compétences et biens, seule la responsabilité de cet établissement est susceptible d'être engagée en raison des dommages résultant d'un défaut d'entretien des voies publiques, quelle que soit d'ailleurs la date du fait générateur invoqué [6]. Il s'ensuit que la demande indemnitaire de la requérante est également mal dirigée, comme le fait valoir la collectivité.

– III –

10 Celle-ci a droit, pour terminer et au regard de tout ce qui précède, à une indemnité au titre de ses frais de justice.

11 Par ces motifs nous concluons au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 1 500 euros soit mise à la charge de la requérante au titre de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative.

NOTES

1 Voir CE, 20 juin 2007, A, nº 256974.

2 Voir notamment CE, Sect., 5 juin 1992, ministre de l'Équipement, du logement, des transports et de la mer c/ époux B, n° 115331 ; CE, 19 juin 1991, ministre de l'Équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports c/ C n° 96348.

3 Voir en dernier lieu CAA, Marseille, 28 février 2025, M^me^ D, n° 24MA00908.

4 Voir pour un précédent particulièrement topique : CAA, Marseille, 30 janvier 2014, CPAM des Vosges, M. E, n^os^ 12MA02542-12MA02546

5 Voir encore CAA, Marseille, 30 janvier 2014, CPAM des Vosges, M. E, préc. ; rapprocher, à propos d'un accident d'automobile dans des circonstances similaires : CAA, Marseille, 15 mars 2018, M. F, n° 15MA04982

6 v. par ex. CAAM 21 décembre 2021 M. G n° 20MA01735.

INDEX

Mots-clés
fonction publique territoriale, nomination pour ordre, acte inexistant

Rubriques
Fonction publique

Une illustration de l’absence d’incidence d’une méconnaissance du droit de se taire sur la régularité d’une procédure disciplinaire engagée contre un fonctionnaire

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Marseille, 2e – N° 24MA02175 – 27 juin 2025

TEXTES

Résumé
Conclusions du rapporteur public (Allan Gautron)

RÉSUMÉ

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

1 L'agent public faisant l'objet d'une procédure disciplinaire ne peut être entendu sur les manquements qui lui sont reprochés sans qu'il soit préalablement informé du droit qu'il a de se taire. Dans le cas où un agent sanctionné n'a pas été informé du droit qu'il a de se taire alors que cette information était requise en vertu de ces principes, cette irrégularité n'est susceptible d'entraîner l'annulation de la sanction prononcée que lorsque, eu égard à la teneur des déclarations de l'agent public et aux autres éléments fondant la sanction, il ressort des pièces du dossier que la sanction infligée repose de manière déterminante sur des propos tenus alors que l'intéressé n'avait pas été informé de ce droit.

2 En l’espèce, il est constant que l’agent concerné n’a pas été informé de son droit de se taire au cours de la procédure disciplinaire. Toutefois, il ressort des pièces du dossier que les griefs retenus dans la décision prononçant à son encontre une exclusion temporaire de

fonctions d'une durée de deux ans reposent de manière déterminante sur un rapport d'enquête administrative fondé sur des rapports d'incident concordants entre eux et non sur les déclarations tenues par l'agent devant le conseil de discipline. Le vice de procédure entachant la procédure disciplinaire en cause n'était dès lors pas de nature à entraîner l'annulation de la sanction prononcée.

CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR PUBLIC

Allan Gautron
Rapporteur public

Droits d'auteur
Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

– I –

1 Employé par le centre hospitalier intercommunal de Toulon- La Seyne-sur-Mer (CHITS) depuis le 26 mars 2012 en qualité d'agent d'entretien qualifié titulaire, le requérant a été suspendu à titre conservatoire à partir du 19 mars 2021 et pour une durée de quatre mois, au visa d'un rapport d'incident du 15 mars 2021 émanant d'un tiers prestataire de l'établissement de soins. Puis cette suspension était prolongée de quatre mois supplémentaires par une nouvelle décision du 8 juillet suivant, faisant suite à un signalement de cet agent au parquet au titre de l'article 40 du code de procédure pénale (CPP) de la veille. Ceci, alors qu'il avait, dès le début de sa suspension, contesté cette dernière dans le cadre d'un recours gracieux visiblement infructueux.

2 L'intéressé était cependant entendu dans le cadre d'un entretien avec sa hiérarchie, le 19 avril 2021 et sollicitait vainement sa réintégration, le 17 mai suivant. Il a, qui plus est, obtenu l'annulation des deux décisions de suspension par des jugements du tribunal administratif (TA) de Toulon des 1er et 8 février 2024 aujourd'hui définitifs [1].

3 Mais, dans l'intervalle, au visa notamment d'un rapport d'enquête administrative du 13 août 2021, le conseil de discipline devait se prononcer en faveur d'une sanction d'exclusion temporaire de fonctions d'une durée de deux ans, à l'issue de sa séance du 8 novembre 2021 et celle-ci lui était infligée par une décision du 6 décembre suivant, avec effet au 9 novembre de la même année. Cette décision, a toutefois été retirée par une décision du 20 janvier 2022, laquelle lui inflige néanmoins la même sanction avec

effet à sa date d'édiction. Mais son exécution était suspendue par une ordonnance du juge des référés du tribunal administratif (JRTA) de Toulon du 9 février 2022 [2], motif pris de son insuffisance de motivation et l'intéressé était réintégré et affecté au service des archives de l'établissement de soins à compter du 4 avril suivant.

4 Enfin, par un jugement du 4 avril 2024 dont le requérant relève régulièrement appel devant vous, le même tribunal a rejeté son recours pour excès de pouvoir à l'encontre de la décision du 20 janvier 2022.

5 Le CHITS précise qu'à la suite de ce jugement, qui a mis fin à la suspension ordonnée par le juge des référés, il a reporté le point de départ de la sanction litigieuse au 1er juin 2024, par une ultime décision du 27 mai précédent. Et l'intéressé de contester également cette décision, en référé mais vainement [3] et au fond, ce litige étant toujours pendant à notre connaissance [4].

- II -

- A -

6 S'agissant alors, tout d'abord, de la légalité externe de la décision présentement querellée, vous jugerez comme le tribunal que celle-ci est suffisamment motivée, dès lors que ses motifs lui permettent néanmoins de déterminer les griefs retenus à l'encontre de l'intéressé et quand bien même elle ne comporte pas la mention de la date des faits reprochés à l'intéressé [5].

7 En effet, il résulte des dispositions combinées de l'article 19 de la loi nº 83-634 du 13 juillet 1983 et des articles L. 211-2 et L. 211-5 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA), que l'autorité qui inflige une sanction disciplinaire doit préciser elle-même, dans sa décision, les griefs qu'elle entend retenir à l'encontre de l'agent concerné [6], de telle sorte que ce dernier puisse, à la seule lecture de cette décision, connaître les motifs de la sanction qui lui est infligée [7]. En revanche, des précisions sur la date et les circonstances exactes des faits retenus, si elles sont appréciées, ne sont pas requises à peine d'insuffisance de cette motivation [8], dès lors

que leur absence ne compromet par l'identification par l'agent des griefs qui lui sont faits.

8 Ainsi, sauf à ce que ne soient mentionnées que de pures généralités [9], dès lors qu'il est fait état dans la décision contestée d'évènements identifiables, ces griefs peuvent valablement être formulés sans de telles précisions [10].

9 Au cas présent, la décision contestée mentionnant successivement des « menaces réitérées, intimidations auprès des personnels du Relais H […] », une « suspicion d'affrontement physique sur le lieu de travail avec un des personnels », « [l']utilisation de la marchandise [par l'agent] sans la payer (lecture régulière de la presse) », des « menaces, intimidations, comportement harcelant relaté par du personnel féminin de la société ONET […] », une « attitude irrespectueuse envers un cadre d'astreinte (comportement agressif, menaçant et arrogant de M. K à l'encontre de sa hiérarchie comme de ses collègues) », son « intrusion sans autorisation dans une réserver alimentaire de Santalys Restauration » et la « récupération de denrées sans autorisation », outre une « attitude irrespectueuse et menaçante envers les personnels [de cette société] » et enfin – la coupe est pleine – des « intimidations, menaces et tentatives de racket d'un agent intérimaire intervenant pour le compte de l'établissement, employé par la société SAMSIC ». Ce qui nous semble amplement suffisant au regard de ce qui précède.

10 Par ailleurs, le moyen tiré de la composition irrégulière du conseil de discipline lors de sa séance du 8 novembre 2021 n'est pas assorti des précisions vous permettant d'en apprécier le bien-fondé et au surplus, manque en fait. D'une part, en effet, l'intéressé se borne à faire valoir qu'il n'est pas démontré que le conseil de discipline était régulièrement composé lors de sa séance du 8 novembre 2021 : c'est trop peu pour retenir une critique précise de la régularité de la composition du conseil de discipline. D'autre part, les éléments versés aux débats par l'établissement de soins montrent que celle-ci était parfaitement régulière et ils ne sont d'ailleurs pas contestés en tant que tels par le requérant.

11 De même, il ressort, en tout état de cause, des pièces du dossier que l'avis rendu à l'issue de cette séance est lui-même suffisamment motivé et que la sanction d'exclusion temporaire de fonctions d'une

durée de deux ans en faveur de laquelle il se prononce a été mise aux voix après que celle plus sévère de révocation a été écartée par le conseil de discipline. Le moyen soulevé sur ces deux points par l'intéressé en des termes tout aussi lacunaires ne peut donc qu'être lui-même écarté.

12 Par ailleurs – cette affaire va vous donner l'occasion de préciser les conditions de mises en œuvre du droit de se taire dans la fonction publique hospitalière, le requérant rappelle que l'agent public faisant l'objet d'une procédure disciplinaire ne peut être entendu sur les manquements qui lui sont reprochés sans qu'il soit préalablement informé du droit qu'il a de se taire et dans le cas où un agent sanctionné n'a pas été informé du droit qu'il a de se taire alors que cette information était requise en vertu de ces principes, cette irrégularité n'est susceptible d'entraîner l'annulation de la sanction prononcée que lorsque, eu égard à la teneur des déclarations de l'agent public et aux autres éléments fondant la sanction, il ressort des pièces du dossier que la sanction infligée repose de manière déterminante sur des propos tenus alors que l'intéressé n'avait pas été informé de ce droit [11].

13 Toutefois, il ressort des pièces du dossier que la sanction querellée repose de manière déterminante sur un rapport d'enquête administrative fondé sur des rapports d'incident concordants entre eux et non sur les déclarations tenues par lui devant le conseil de discipline, de sorte qu'il n'invoque pas utilement la méconnaissance de son droit de se taire en l'espèce [12].

– B –

14 S'agissant ensuite de la légalité interne de la décision contestée, il ressort encore des mêmes pièces qu'en dépit des dénégations du requérant, les faits qui lui sont reprochés doivent être, compte tenu des éléments précis, concordants et redondants versés aux débats les concernant, tenus pour établis. Nous rappelons en effet que si la matérialité des faits fondant une sanction disciplinaire doit être établie, elle est soumise à un régime de preuve objective [13].

15 Ainsi, par un courrier du 16 août 2018, le gérant de l'établissement « Relais H » a alerté le centre hospitalier sur le caractère très agressif

et menaçant de cet agent à l'égard de son personnel, se battant avec l'un d'eux le 7 mars 2018, tapant régulièrement aux grilles de l'établissement à sa fermeture pour réclamer les invendus, s'installant en salle pour lire la presse sans l'acheter et menaçant, le 16 août, l'une de ses employées. Or, si l'intéressé soutient que les agents concernés n'ont pas directement témoigné de ces faits, il ne les fait pas, lui non plus, témoigner en sens inverse pour attester que les écrits du gérant du point de vente en question seraient matériellement inexacts.

16 Ensuite, il ressort d'un rapport d'incident dressé le 25 juin 2018 par la société ONET, en charge de l'entretien des locaux du CHITS, auquel sont jointes trois attestations circonstanciées et précises, que trois personnels féminins de cette société relatent des « comportements harcelants […], des insultes [et]des intimidations » par le requérant, lequel, au demeurant, ne conteste même plus en appel la matérialité de ces faits.

17 Il ne conteste pas davantage que, le 1er janvier 2019, devant deux témoins, il a insulté un cadre de santé qui venait lui reprocher son retard, ainsi qu'il ressort d'un rapport d'incident du 4 du même mois, dont les termes sont corroborés par un témoignage du 2. Toutefois, dès lors qu'ils ont déjà été l'objet d'une sanction, ils ne peuvent être pris en compte au cas présent, conformément au principe *non bis in idem* [14]. Mais, comme l'a justement précisé le tribunal, cette prohibition n'interdit pas d'en tenir compte dans la fixation du quantum de la sanction infligée, dès lors que ces faits éclairent son comportement d'ensemble [15].

18 Il ressort par ailleurs d'un compte-rendu du 6 avril 2020 produit par la société Santalys, que ce jour-là, le requérant a pénétré sans autorisation dans ce service pour se servir du pain destiné à être servi sur table et qu'en réponse à l'agent qui lui indiquait de cesser cela, il lui a indiqué qu'il s'en rappellerait, ce qui, contrairement à ses dénégations, constitue des menaces, outre son comportement inadapté tenant à se servir du pain sans autorisation dans un service auquel, du reste, il n'appartient pas.

19 Enfin, il ressort d'un rapport du 18 mars 2021 établi par la société Samsic à l'issue d'un compte-rendu d'entretien avec un de ses salariés, que le requérant s'est montré menaçant et insistant à l'égard d'un salarié de ladite société qu'il accusait de lui avoir dérobé

50 euros. Il en ressort également qu'il a contacté cette personne sur son téléphone avec une grande insistance, le 28 février et les 7 et 12 mars 2021, comme le montre le journal d'appels de l'intéressé, tandis que le requérant s'en tient à procéder par voie de dénégations, sans toutefois apporter le moindre élément appuyant ces dernières et notamment, son propre journal d'appels.

20 Vous pourrez donc retenir que tous les faits qui lui sont reprochés sont établis. Or, ces faits sont fautifs et de nature à justifier qu'une sanction disciplinaire fût infligée à l'intéressé, à l'exception de ceux, déjà sanctionnés, tenant aux insultes proférées par lui à l'encontre d'un cadre de santé le 1er janvier 2019. Et compte tenu de leur nature, de leur répétition, de l'absence d'évolution du comportement de cet agent malgré les sanctions dont il a déjà fait l'objet et de son retentissement sur le fonctionnement et l'image du service, celle qui lui a été infligée n'est pas disproportionnée et même, à notre sens, plutôt clémente [16].

21 Vous confirmerez donc le jugement attaqué.

– III –

22 L'établissement de soins a alors droit à une indemnité au titre de ses frais de justice.

23 Par ces motifs nous concluons au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 1 500 euros soit mise à la charge du requérant au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

NOTES

1 TA, Toulon, 8 février 2024, nos 2102060 et 2102100.

2 TA, Toulon, 9 février 2022, no 2200193

3 v. JRTA Toulon, 14 août 2024, no 2402512.

4 Instance no 2402470.

5 Voir notamment CAA, Marseille, 4 octobre 2024, Mme A, no 22MA03121.

6 CE, Sect., 28 mai 1965, Mlle B, no 58411 ; CE, 17 novembre 1982, Kairenga, no 35065 ; CE, 23 mars 2005, M. D, no 364005.

7 Voir CE, 2 avril 1993, district de l'agglomération belfortaine, nº 95312 ; CE, 31 mars 2017, M. E, nº 393627 C

8 Voir notamment : CAA, Versailles, 23 novembre 2021, Mme F, nº 19VE04336.

9 comparer dans ce cas : CAA, Marseille, 28 juin 2021, M. G, nº 20MA00164

10 Voir notamment CAA, Marseille, 3 mai 2022, M. G, nº 20MA00940 ; dans le même sens : CAA, Nantes, 26 janvier 2018, Mme H, nº 16NT00376 ; CAA, Marseille, 26 juin 2018, M. I, nº 17MA04445 ; CAA, Paris, 28 novembre 2022, M. J, nº 21PA06100

11 CE, Sect., 19 décembre 2024, M. L, nº 490157; CC, 4 octobre 2024, nº 2024-1105, QPC ; rapprocher, devant les juridictions ordinales : CE, Sect., 19 décembre 2024, M. M, nº 490952 ; à propos de la sanction infligée à l'usager du service public de l'enseignement supérieur : CE, 9 mai 2025, Mme N, nº 499277 ; en matière pénale : Cass. crim., 6 décembre 2011, nº 11-80.326.

12 Voir CAA, Nantes, 18 mars 2025, M. O, nº 24NT00074.

13 Voir CE, 17 juillet 2013, M. P, nos 343554-344148 et CE, Ass., 13 novembre 2013, M. Q, nº 347704.

14 v. CE 24 mai 1991, M. R, nº 81464.

15 v. CAA Paris, 30 septembre 2014, M. S, nº 13PA04859.

16 Voir pour des révocations : CAA, Nancy, 1er février 2024, ministre de l'éducation nationale c/ Mme T, nos 21NC01424-21NC01452 ; CAA, Versailles, 20 juin 2023, Mme U, nº 21VE00428

INDEX

Mots-clés
fonction publique hospitalière, procédure disciplinaire, droit de se taire

Rubriques
Fonction publique

Charge de la preuve pesant sur l'administration en matière disciplinaire : une illustration

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Marseille, 4e – N° 24MA02327 – 11 mars 2025

TEXTES

Résumé
Conclusions du rapporteur public (Claire Balaresque)

RÉSUMÉ

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

1 Au cours d'une enquête pénale relative à une association de malfaiteurs établie ou à un groupement formé en vue de la préparation d'actions clandestines terroristes violentes ou de nature à troubler l'ordre public, l'empreinte génétique (ADN pur et en mélange) d'un agent public, secrétaire administratif de classe supérieure de l'intérieur et de l'outre-mer, affecté dans une direction départementale de l'emploi, du travail, des solidarités et de la protection des populations, a été retrouvée sur de nombreux objets saisis tels que des munitions, chargeur de fusil, pistolets automatiques.

2 Pour rejeter le recours de cet agent contre sa révocation disciplinaire, la cour a retenu deux motifs du point de vue de la charge de la preuve des faits retenus contre lui, qualifiés par le ministre de l'intérieur de manquements au devoir d'exemplarité. Le premier motif passe outre à l'annulation par la cour d'appel du jugement ayant condamné l'agent à deux ans d'emprisonnement avec sursis pour participation à une association de malfaiteurs établie ou à un groupement formé en vue de la préparation d'actions clandestines terroristes violentes ou de

nature à troubler l'ordre public, en participant notamment à la manipulation et à la mise à disposition d'armes. En effet l'annulation de la condamnation repose uniquement sur l'absence de preuve de l'implication réelle de l'agent dans l'association de malfaiteurs regroupant son conjoint et deux autres individus. Cet arrêt ne remet nullement en cause la présence de son profil ADN sur certaines armes et objets découverts au cours de la perquisition, ni le fait qu'il les a manipulés. Or, d'après le jugement du tribunal judiciaire, l'hypothèse d'un transfert d'ADN était impossible.

3 Le second motif retenu par la cour pour considérer les faits en cause comme établis tient aux déclarations de l'agent au cours de la procédure disciplinaire, devant le juge pénal comme devant le juge administratif : l'intéressé n'a pas su livrer d'explications sérieuses concernant le fait pour lui d'avoir manipulé des armes et munitions.

CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR PUBLIC

Claire Balaresque
Rapporteure publique

Droits d'auteur
Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

1 M^me^ A a été recrutée le 30 décembre 2000 en qualité d'adjointe administrative de préfecture et affectée à la préfecture de Corse-du-Sud.

2 Le 1^er^ septembre 2002, elle a été nommée secrétaire administrative après avoir réussi les épreuves du concours externe de catégorie B.

3 Elle a été affectée en 2010 à la direction départementale interministérielle de la Corse-du-Sud, puis, à compter de septembre 2015, à la direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP) de Corse-du-Sud au sein de laquelle elle a occupé un poste au service du logement et de l'urgence sociale puis un poste de spécialiste du suivi et de la mise en œuvre des deux contrats de ville du département.

4 Elle a accédé, le 1^er^ janvier 2020, au grade de secrétaire administrative de classe supérieure après réussite à l'examen professionnel. Depuis son entrée dans les services du ministère de l'intérieur, elle donnait pleine satisfaction dans l'exercice de ses fonctions, comme en témoignent ses évaluations professionnelles successives.

5 Pourtant, par un courrier du 28 juin 2022, le préfet de la Corse-du-Sud a saisi le ministre de l'Intérieur d'une demande de sanction, en sollicitant la révocation de l'intéressée, à la suite de sa condamnation à deux ans d'emprisonnement avec sursis pour participation à une association de malfaiteurs en vue de la préparation d'un acte de terrorisme, condamnation prononcée par le jugement correctionnel du tribunal judiciaire de Paris du 30 mars 2022.

6 M^me^ A a été informée par courrier du 30 septembre 2022, notifié le 6 octobre, de l'engagement de la procédure disciplinaire.

7 Le conseil de discipline, qui s'est réuni le 17 novembre 2022, n'a proposé aucune sanction, faute d'accord à la majorité de ses membres.

8 Par un arrêté du ministre de l'intérieur du 2 janvier 2023, la sanction de la révocation a été prononcée à l'encontre M^me^ A, qui en a demandé, sans succès, la suspension puis l'annulation devant le tribunal administratif de Bastia.

9 Elle relève régulièrement appel devant vous du jugement du 5 juillet 2024 rejetant sa demande tendant à l'annulation de cet arrêté et à ce qu'il soit enjoint au ministre de l'Intérieur de la réintégrer sous astreinte.

10 Ni la recevabilité de cet appel, ne soulève de difficultés, pas plus que la recevabilité de la demande de première instance.

11 Si l'appelante soutient que le jugement attaqué serait entaché d'insuffisance de motivation faute d'expliquer en quoi la sanction serait proportionnée, vous pourrez à mon sens écarter ce moyen d'irrégularité : compte-tenu de l'argumentation dont il était saisi, le tribunal a suffisamment répondu, au point 11 de son jugement, au moyen tiré de la disproportion de la sanction, même s'il l'a fait succinctement.

12 Vous pourrez également écarter, par adoption des motifs retenus par le tribunal, le moyen tiré de l'incompétence du signataire de la décision contestée, la directrice des ressources humaines du ministère de l'Intérieur étant bien une directrice d'administration centrale entrant dans le champ du 1°) de l'article 1^er^ du décret du 27 juillet 2005 relatif aux délégations de signature des membres du gouvernement.

13 Si M^me^ A soutient que l'arrêté est entaché d'erreur manifeste d'appréciation, elle conteste en réalité sous ce vocable à la fois l'exactitude matérielle des faits qui lui sont reprochés et leur qualification juridique, appréciations qui relèvent toutes deux de votre contrôle normal, et ce depuis fort longtemps, comme le rappelait Terry Olson dans ses conclusions sur la décision de Section du 1^er^ février 2006, *M. B*[1] et comme l'a confirmé la décision d'Assemblée Dahan[2] qui précise que « le juge de l'excès de pouvoir exerce un contrôle normal sur la question de savoir si les faits

reprochés à un agent public constituent des fautes de nature à justifier une sanction ».

14 En l'espèce, les faits reprochés à M^me^ A par l'arrêté portant révocation litigieux consistent en la manipulation d'armes et d'objets destinés à la commission d'actions terroristes dont certains matériels ont servi à la commission d'attentats en Corse, faits pour lesquels M^me^ A, après avoir été interpellée, placée en garde à vue et mise en examen sous contrôle judiciaire du chef de participation à une association de malfaiteurs établie ou à un groupement en vue de la préparation d'actions clandestines terroristes violentes ou de nature à troubler l'ordre public, a été condamnée par le jugement du tribunal judiciaire du 31 mars 2022 à une peine de deux ans d'emprisonnement avec sursis.

15 L'argumentation de M^me^ A, pour contester la matérialité des faits qui lui sont reprochés, se fonde pour l'essentiel sur l'infirmation du jugement du tribunal judiciaire de Paris la condamnant, par un arrêt définitif de la cour d'appel de Paris du 13 février 2024, qui a prononcé sa relaxe.

16 Rappelons d'abord que l'autorité de la chose jugée au pénal ne s'impose à l'administration comme au juge administratif qu'en ce qui concerne les constatations de fait que les juges répressifs ont retenues et qui sont le support nécessaire du dispositif d'un jugement devenu définitif, tandis que la même autorité ne saurait s'attacher aux motifs d'un jugement de relaxe tirés de ce que les faits reprochés ne sont pas établis ou de ce qu'un doute subsiste sur leur réalité [3].

17 En vertu du principe d'indépendance des poursuites disciplinaires et des poursuites pénales, régulièrement rappelé par la jurisprudence [4], la circonstance qu'un requérant ait été acquitté par la cour d'assise et déclaré non coupable, du point de vue pénal, des faits qui lui étaient reprochés, ne fait pas obstacle à ce que l'administration se fonde sur ces faits, dont l'exactitude matérielle n'était pas déniée par l'arrêt de la cour d'appel, pour prendre une sanction disciplinaire [5].

18 À l'inverse, si le juge pénal retient expressément que les faits reprochés ne sont pas matériellement établis, ces faits ne peuvent fonder une sanction disciplinaire.

19 Sur ce point, voyez la décision Delignières [6] relative au licenciement d'un responsable des cuisines d'un hôpital au motif qu'il aurait détourné de la viande au profit d'une partie du personnel de l'hôpital : dès lors que le juge pénal a constaté que la viande en cause avait été offerte par le fournisseur au personnel des cuisines, à l'occasion d'une livraison et non détourné au profit de ces derniers au détriment de l'hôpital, ces constatations de fait s'imposent au juge administratif statuant sur la légalité de la sanction disciplinaire, lequel annule alors la sanction prononcée comme reposant sur des faits matériellement inexacts.

20 En l'espèce, pour prononcer la condamnation de M^me^ A, le tribunal judiciaire a d'abord relevé que son empreinte génétique a été retrouvée sans mélange au cours des perquisitions et de l'enquête sur des munitions et un chargeur et en mélange avec celle de son conjoint, sur plusieurs armes et d'autres munitions en précisant, d'une part, que le nombre de ces matériels génétiques rendant impossible un transfert, encore moins en constatant sa présence sans mélange, M^me^ A avait manifestement touché ou manipulé ces objets et, d'autre part, qu'elle n'avait pas fourni d'explication à ce sujet durant la procédure ou à l'audience.

21 Le tribunal a ensuite considéré que ces objets et autres éléments ayant servi à la commission d'attentats en Corse, leur acquisition, manipulation et détention contribuait donc à la commission d'actes visant à troubler l'ordre public par l'intimidation ou la terreur et a déclaré M^me^ A coupable de ce chef.

22 La cour d'appel a toutefois infirmé le tribunal sur ce deuxième point, en retenant que « malgré la présence de son profil ADN sur certaines armes et autres objets découverts en perquisition, l'enquête et l'information n'ont pas apporté d'élément de nature à corroborer une implication réelle de la prévenue dans l'association de malfaiteurs » regroupant son conjoint et d'autres individus.

23 La cour d'appel n'a donc pas remis en cause les constatations de fait retenues par le tribunal judiciaire liées à la présence de l'ADN de l'intéressée, avec et sans mélange, sur des armes et autres munitions ayant servi à des actes illicites. En effet, si la cour n'a pas retenu, contrairement au tribunal, la qualification d'« actes terroristes », elle a considéré que les armes en cause étaient « destinées à des activités

illicites, dont l'information et le débat ont exclu l'objectif terroriste mais ont mis en évidence le caractère d'infractions de droit commun ».

24 L'ensemble des co-accusés de M^me^ A ont d'ailleurs été condamnés en appel pour participation à une association de malfaiteurs de droit commun, en particulier son conjoint, condamné à une peine de cinq ans d'emprisonnement dont quatre ans d'emprisonnement assorti d'un sursis probatoire durant deux ans.

25 La matérialité des faits de manipulation d'armes et d'objets utilisés par la suite, notamment par son conjoint, pour commettre des actions illicites a donc été constatée par le juge pénal, de façon explicite par le jugement du tribunal judiciaire, non remis en cause sur ce point par l'arrêt de la cour d'appel qui l'a infirmé.

26 La matérialité de ces faits me paraît dès lors suffisamment établie, sans que vous ayez besoin à mon sens de vous appesantir sur les dénégations de M^me^ A et sur les articles juridiques qu'elle produit au soutien de son argumentation selon laquelle la présence de ses empreintes génétiques ne suffirait pas à établir la preuve d'un contact direct.

27 Alors certes, l'arrêté portant révocation reprenait la qualification pénale des faits donnée par le tribunal judiciaire, qui a retenu le caractère terroriste des actions illicites que la cour d'appel a requalifié en infractions de droit commun.

28 Toutefois, cette mention erronée de l'arrêté, qui relève uniquement de la qualification pénale des faits, ne saurait avoir d'incidence sur la matérialité même des faits de manipulations d'armes et d'objets destinés à des actions illicites qui, elle, est établie, on l'a dit.

29 De tels faits sont, par leur nature et leur gravité même, de nature à justifier une sanction, quand bien même ils ont été commis en dehors du service et n'ont pas été rendus publics.

30 Ainsi que le rappelait Emmanuel Glaser dans ses conclusions sur la décision Agglomération de la région de Compiègne [7], « il est de jurisprudence constante que des faits commis en dehors du service par des agents publics peuvent justifier une sanction disciplinaire […]

tout particulièrement s'agissant des policiers ou des gendarmes dont la nature des fonctions exige un comportement irréprochable ».

31 Après avoir cité plusieurs décisions aux Tables, notamment la décision *Bluteau* du 5 décembre 1980 [8] relative à un brigadier de police ayant causé, en dehors du service, un accident en conduisant en état d'ivresse sa voiture personnelle, le rapporteur public relevait qu' « aucune de ces décisions ne fait de la circonstance que les faits en cause aient été rendus publics et que cette publicité ait eu des conséquences sur la réputation du service une condition de la possibilité même de prononcer une sanction » et que plusieurs de ces décisions « ne mentionnent même pas l'atteinte au service (par exemple la décision Bluteau) ».

32 Il invitait le Conseil d'État, qui l'a suivi, à considérer que commet une erreur de droit le conseil de discipline qui se fonde sur le seul fait que le comportement de l'intéressé n'a pas eu de conséquences sur la réputation du service pour écarter toute sanction.

33 Par cette décision *Agglomération de la région de Compiègne*, le Conseil d'État a expressément jugé que « la circonstance que des agissements ont été commis par un agent public en dehors de son service et n'ont pas porté atteinte à la réputation de l'administration, faute d'avoir été divulgués, ne suffit pas à les rendre insusceptibles de justifier une sanction disciplinaire si leur gravité les rend incompatibles avec les fonctions effectivement exercées par l'intéressé ».

34 Comme l'a retenu le premier juge, en dépit des bons états de service de l'intéressée, de son absence d'antécédent disciplinaire et de son casier judiciaire vierge, le ministre de l'intérieur n'a pas commis d'erreur d'appréciation en considérant que la nature même des faits reprochés à l'intéressé les rendait incompatibles avec l'exercice de ses fonctions et empêchait son maintien au sein des services du ministère de l'intérieur. Par suite, la sanction de la révocation prise à l'encontre de M^{me} A n'est pas disproportionnée.

35 Par ces motifs, je conclus au rejet de la requête.

NOTES

1 n° 271676.

2 CE, 13 novembre 2013, Dahan, nº 347704, A.

3 CE,16 février 2018, M^{me} C, nº 395371, A.

4 voir notamment CE, 2 février 2005, D, nº 259206, B.

5 voyez, pour un cas similaire, CE, 21 juin 1972, Sieur E, nº 82626, A.

6 CE, 16 janvier 1995, Delignières, nº 150066.

7 E. Glaser. Conclusions sur CE, 27 juillet 2006, Agglomération de la région de Compiègne, nº 288911, in BJCL, nº 10 (novembre 2006), pp. 749 à 752

8 nº 13800

INDEX

Mots-clés
fonction publique de l'État, révocation disciplinaire, preuve des faits

Rubriques
Fonction publique

Point de départ du délai de mise en jeu de la garantie décennale des constructeurs : caractère divisible des parties de l'ouvrage réceptionnées et des parties de l'ouvrage réservées, y compris en cas de réception sous réserve

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Marseille, 6e – N° 24MA03072 – 11 avril 2025

TEXTES

Résumé
Conclusions du rapporteur public (François Point)

RÉSUMÉ

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

1 La commune de Vitrolles, par une requête enregistrée le 10 juillet 2024, a demandé au juge des référés du tribunal administratif de Marseille d'ordonner une expertise portant sur les désordres affectant les ouvrages réalisés dans le cadre d'un marché public de travaux conclu le 14 octobre 2013. Par une ordonnance du 29 novembre 2024, le juge des référés du tribunal a rejeté la demande de la commune. Le juge a relevé que la réception des travaux avait été prononcée le 26 juin 2014 et que l'action en responsabilité décennale était prescrite. Pour contester ce motif de rejet, la commune de Vitrolles a fait valoir devant la cour qu'une partie des prestations avait fait l'objet de réserves, levées le 24 septembre 2014.

2 La cour administrative d'appel de Marseille juge que dans le cas des désordres affectant des parties de l'ouvrage qui n'ont pas fait l'objet de réserves au moment de la réception, le délai de prescription de

l'action décennale court à compter de la date d'effet de cette réception, même dans l'hypothèse où cette dernière est prononcée sous réserve de l'exécution de prestations manquantes. Dans le cas des désordres affectant des parties de l'ouvrage ayant fait l'objet de réserves au moment de la réception, le délai de prescription court à compter de la date d'effet de la date de levée des réserves.

CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR PUBLIC

François Point
Rapporteur public

Droits d'auteur
Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

1 Par une demande enregistrée le 10 juillet 2024, la commune de Vitrolles a demandé au juge des référés du tribunal administratif de Marseille d'ordonner une expertise portant sur les désordres affectant les ouvrages réalisés dans le cadre d'un marché public de travaux conclu le 14 octobre 2013.

2 Par une ordonnance n° 2406766 du 29 novembre 2024, le juge des référés du tribunal administratif de Marseille a rejeté cette demande, au motif que l'action en responsabilité décennale était prescrite. Le juge de première instance a relevé que la réception des travaux avait été prononcée le 26 juin 2014.

3 La commune de Vitrolles conteste cette ordonnance.

Sur le point de départ de l'action décennale

4 La commune de Vitrolles conteste la prescription retenue par le tribunal administratif en faisant valoir que la réception a été prononcée « avec réserves ». Selon la commune, du fait de cette réception « avec réserves », la garantie décennale des constructeurs n'a commencé à courir qu'à compter de la date de la levée des réserves, le 24 septembre 2014. Sa demande d'expertise, enregistrée le 10 juillet 2024, aurait ainsi été présentée dans les délais de la garantie décennale, qu'elle aurait interrompus.

Sur la réception avec ou sous réserve

5 L'argumentation de la commune est un peu confuse. La SAS Eiffage ayant relevé en défense que la réception avait été prononcée « sous réserve » et non « avec réserves », la commune réitère dans un premier temps son affirmation selon laquelle la réception était une réception « *avec réserves* », puis indique dans son mémoire complémentaire « qu'aucune distinction ne peut être faite entre réception avec ou sous réserve en matière de prescription de garantie décennale ».

6 Les parties font référence à la distinction établie dans le cahier des clauses administratives générales (CCAG) Travaux de 2009 entre la réception « sous réserve » et la réception « avec réserves ». La réception dite « sous réserve », prévue à l'article 41.5 du CCAG Travaux 2009, permet au maître de l'ouvrage de prononcer la réception alors que certaines prestations qui n'ont pas encore été exécutées. La réception dite « *avec réserves* », prévue à l'article 41.3, permet au maître de l'ouvrage de prononcer la réception alors même que l'ouvrage présente des malfaçons à corriger.

7 En l'espèce, la réception était une réception « mixte », c'est-à-dire à la fois « avec réserves » et « sous réserve ». Il ressort du procès-verbal de réception que la case « avec réserves » a été cochée, alors que juste en dessous figure la mention « sous réserve ». Peu importe cette ambiguïté, l'examen de la liste des réserves émises par la commune permet de constater qu'il s'agit à la fois de prestations manquantes et de prestations mal réalisées.

8 En tout état de cause, si la distinction « avec réserves » ou « sous réserve » a une incidence sur le point de départ du délai imparti au titulaire pour présenter son projet de décompte final, le CCAG Travaux ne lui donne aucune portée concernant le point de départ des délais de garantie.

9 La distinction « avec réserves » ou « sous réserve » détermine l'articulation entre la phase d'exécution des prestations et la phase de règlement financier du marché, selon les modalités spécifiques définies par le CCAG Travaux 2009. Mais en l'absence de toute mention en ce sens dans le CCAG Travaux, la distinction entre les

deux formes de réserves demeure sans effet sur le point de départ des délais pour les garanties ouvertes au maître de l'ouvrage, notamment la garantie décennale des constructeurs. Voyez sur ce point, par analogie avec la garantie de parfait achèvement et la garantie contractuelle de droit commun, les décisions du Conseil d'Etat Commune de Puget-ville [1] et Société JSA Technology [2].

10 Par ailleurs, le motif pour lequel le maître de l'ouvrage refuse partiellement la réception est indifférent sur les effets de ce refus : les relations contractuelles, pour ce qui concerne la réalisation de cette partie de l'ouvrage, se poursuivent. Dans ces conditions, les réserves ont pour effet de prolonger la responsabilité contractuelle du titulaire, et de reporter par voie de conséquence le point de départ de la garantie décennale. La distinction opérée par le CCAG Travaux entre deux formes de réserves demeure donc sans incidence sur l'articulation entre la responsabilité contractuelle et la responsabilité décennale.

11 De toute façon, à la lecture des écritures, la distinction entre réception « avec réserves » et réception « sous réserve » n'est finalement pas le cœur de l'argumentation de la commune de Vitrolles. Cette dernière soutient, en dernier lieu, qu'en cas de réception assortie de réserves, le point de départ du délai décennal serait, pour l'ensemble des parties de l'ouvrage, la date de levée des réserves.

Sur l'unification du point de départ du délai de garantie décennale des constructeurs

12 La commune de Vitrolles vous demande donc de revenir sur la jurisprudence constante du Conseil d'État qui affirme le caractère divisible des parties de l'ouvrage réceptionnées et des parties de l'ouvrage réservées, pour ce qui concerne la poursuite des relations contractuelles et par suite le point de départ du délai de la garantie décennale des constructeurs.

13 Ce principe de divisibilité a été rappelé notamment par la décision *Société Peinture et Reconstruction* [3], avant le système de réception

unique. Cette position a été confirmée par la décision Commune du Château d'Oléron [4], prise dans le cadre du CCAG Travaux de 1976 [5].

14 La divisibilité entre les parties de l'ouvrage réceptionnées et les parties de l'ouvrage réservées est formulée de la façon suivante : « En l'absence de stipulations particulières prévues par les documents contractuels, lorsque la réception de l'ouvrage est prononcée avec réserves, les rapports contractuels entre le maître de l'ouvrage et les constructeurs ne se poursuivent qu'au titre des travaux ou des parties de l'ouvrage ayant fait l'objet des réserves. ». Dans le CCAG Travaux de 1976, la distinction entre la réception « sous réserves » et la réception « avec réserves » n'existait pas.

15 Ainsi, ce que la commune entend vous faire juger, c'est que la moindre réserve entrainerait le report du point de départ du délai de garantie décennale à la date de la levée de cette réserve, d'une manière générale, pour la totalité de l'ouvrage.

16 Il n'y a aucune raison sérieuse de suivre la position de la commune, qui ruinerait le principe même de la réception assortie de réserves, dont le but est de permettre au maître de l'ouvrage de prendre possession de l'ouvrage sans être contraint par l'existence de défauts d'exécution mineurs, et sans avoir à renoncer à l'exécution des prestations contractuelles non exécutées ou mal exécutées par le titulaire. L'énoncé de réserves permet, pour les parties de l'ouvrage visées, de reporter à plus tard les effets de la réception, c'est-à-dire la renonciation du maître de l'ouvrage à engager la responsabilité contractuelle du titulaire. Prolongeant pour partie le jeu de la responsabilité contractuelle, les réserves repoussent d'autant l'entrée en scène de la responsabilité décennale.

17 Il n'y a donc pas lieu, selon nous, de revenir sur le principe de la divisibilité des prestations et d'unifier le point de départ de la garantie décennale.

18 Une telle unification a été opérée par la jurisprudence pour plusieurs types de garanties : la garantie de parfait achèvement [6]et la garantie de droit commun de l'article 1792-4-3 du Code civil [7], mais pour des raisons qui ne sont pas applicables à la garantie décennale des constructeurs.

19 Pour la garantie de parfait achèvement, la jurisprudence Commune de Beaulieu sur Loire fait jouer un mécanisme d'effet rétroactif de la levée des réserves, qui doit « faire regarder la réception comme ayant été donnée sans réserve ». Par voie de conséquence, la cessation rétroactive des rapports contractuels pour l'exécution des prestations fait courir le délai d'action de la garantie de parfait achèvement, qui est une garantie contractuelle, à compter de la date de réception pour l'ensemble des prestations.

20 La décision Commune de Puget-Ville ne reprend pas cette logique de l'effet rétroactif de la levée des réserves, mais indique qu'au regard de la lettre du CCAG Travaux de 2009, notamment les articles 44.1 et 41.6 du CCAG, le point de départ de la garantie de parfait achèvement pour les parties de l'ouvrage qui ont fait l'objet de réserves pour non-exécution ou pour malfaçon est la date d'effet de la réception, c'est-à-dire la date fixée pour l'achèvement des travaux, mentionnée à l'article 41-3 [8]. Pour les raisons exposées précédemment, le Conseil d'État juge que la distinction avec ou sous réserves est sans incidence sur la détermination du point de départ de la garantie de parfait achèvement.

21 Pour ce qui concerne garantie de droit commun de l'article 1792-4-3 du code civil, le rapporteur public Nicolas Labrune indique deux raisons qui justifient de faire partir le délai de garantie exclusivement de la date de réception des travaux, et ce pour l'ensemble des prestations, y compris pour les travaux réservés. D'une part, le texte du Code civil mentionne la « réception des travaux », qui est prononcée quand bien même il y aurait des réserves, la réception étant, selon la définition de la jurisprudence Centre Hospitalier de Boulogne-sur-Mer de 2007, « l'acte par lequel le maître de l'ouvrage déclare accepter l'ouvrage avec ou sans réserve » [9]. D'autre part, ces dispositions ont vocation à instituer une prescription pour les actions relatives aux réserves non levées, toujours couvertes par la garantie contractuelle de droit commun. Il n'y aurait donc pas de sens à faire partir cette garantie de la levée des réserves.

22 Les motifs qui justifient l'unification du point de départ du délai de garantie à la date de réception pour ces types garanties ne sont pas transposables à la garantie décennale des constructeurs. Pour ce qui concerne la responsabilité décennale des constructeurs, le délai ne

peut commencer à courir qu'à partir du moment où le maître de l'ouvrage a renoncé à engager la responsabilité contractuelle du titulaire. De ce point de vue, la levée des réserves ne peut avoir d'effet rétroactif, car un tel effet viderait de sens l'objet même de la réserve, qui est de maintenir partiellement la responsabilité contractuelle du titulaire. L'existence de réserves peut encore moins avoir pour effet de suspendre les effets de la réception pour l'ensemble de l'ouvrage, comme le suggère la commune, ce qui ferait perdre toute portée à la réception partielle.

23 Par suite, le principe de la divisibilité des parties réceptionnées et des parties réservées de l'ouvrage, affirmé par la jurisprudence [10], ne peut être remis en cause.

24 La commune n'est donc pas fondée à soutenir que le point de départ de la garantie décennale des constructeurs serait la date de levée des réserves pour l'ensemble des parties de l'ouvrage, y compris les parties réceptionnées sans réserve.

Sur le lien entre les désordres décennaux et les réserves

25 Il en résulte de ce qui précède que le point décisif pour la solution du litige est le fait que les réserves énoncées par la commune de Vitrolles au moment de la réception sont sans aucun lien avec les désordres décennaux qu'elle a invoqués devant le tribunal administratif.

26 En effet, à l'appui de sa demande d'expertise, la commune a fait état de désordres relatifs à la dégradation de la conduite principale de distribution de gaz, à la présence de corrosion et de rouille sur la conduite galvanisée, à la présence de micro-fuite de gaz et à la présence de fuites sur une conduite de distribution d'eau. Or, les quatorze points de la liste figurant en annexe du procès-verbal du 24 juin 2014 concernent pour l'essentiel des problèmes d'éclairage, d'électricité ou de raccordement de systèmes électroniques. Aucune de ces quatorze réserves n'est en rapport avec les désordres de nature décennale invoqués par la commune.

27 C'est donc à juste titre que le tribunal administratif de Marseille a rejeté la demande d'expertise, au motif que la que l'action en

responsabilité décennale était prescrite.

Par ces motifs nous concluons

28 Au rejet de la requête.

NOTES

1 CE, 20 décembre 2024, Commune de Puget Ville, n° 489720

2 CE, 20 décembre 2024, Société JSA Technology, n° 475416.

3 CE, 21 février 1986, Société Peinture et Reconstruction, n° 34635.

4 CE, 16 janvier 2012, commune du Château d'Oléron, n° 352122

5 La jurisprudence judiciaire va dans le même sens : Cass. Civ. 3e, 19 novembre 1980, n° 79-14.620 ; Cass. Civ. 3e, 1er février 1989, n° 87-18.555

6 CE, 17 mars 2004, Commune de Beaulieu sur Loire, n° 247367 et CE, 20 décembre 2024, Commune de Puget Ville, n° 489720.

7 CE, 20 décembre 2024, Société JSA Technology, n° 475416

8 Nicolas Labrune relève dans ses conclusions sur la décision commune de Puget-Ville (CE, 20 décembre 2024, commune de Puget-Ville, n° 489720 ; CE, 20 décembre 2024, Société C, n° 475416) que la solution est plus textuelle que logique, car la garantie décennale et la garantie de parfait achèvement ont normalement pour point commun d'être mobilisées à partir du moment où les travaux ont été réalisés conformément au contrat. D'autant qu'un des effets du texte est que la garantie de parfait achèvement peut expirer après la levée des réserves. La protection d'un an ne serait donc plus effective - le maître de l'ouvrage peut toutefois dans ce cas prolonger le délai (article 44.2).

9 Le point de départ de la garantie, aux termes de l'article 1792-4-3 du Code civil, est la « réception des travaux » : même quand il y a eu des réserves, il y a eu réception. N. Labrune : « Depuis 1976, le principe est l'unicité de la réception et, même lorsque les réserves dont la réception a été assortie n'ont pas été levées, il y a bien eu réception, réception que vous avez d'ailleurs définie, par votre décision précitée Centre hospitalier général de Boulogne-sur-Mer comme " l'acte par lequel le maître de l'ouvrage déclare accepter l'ouvrage avec ou sans réserve ". ».

10 CE, 16 janvier 2012, commune du Château d'Oléron, n° 352122

INDEX

Mots-clés
garantie décennale, délai de mise en œuvre, point de départ, réception sous réserve, C+

Rubriques
Marchés et contrats

Soumission du recours indemnitaire d'un professionnel de la sécurité privée au recours préalable obligatoire devant la Commission nationale d'agrément et de contrôle

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Marseille, 4e – N° 24MA01614 – 17 septembre 2025

TEXTES

Résumé
Conclusions du rapporteur public (Claire Balaresque)

RÉSUMÉ

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

1 Il résulte des dispositions de l'article L. 633-3 du Code de la sécurité intérieure, dans leur rédaction antérieure à l'entrée en vigueur de l'article 1er de l'ordonnance nº 2022-448 du 30 mars 2022, que la saisine de la Commission nationale d'agrément et de contrôle du Conseil national des activités privées de sécurité s'impose à peine d'irrecevabilité d'un recours contentieux formé par une personne physique ou morale à l'encontre d'actes pris par une commission d'agrément et de contrôle, que ce recours tende à l'annulation d'une décision ou à l'octroi d'une indemnité à la suite d'une décision préalable ayant lié le contentieux.

CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR PUBLIC

Claire Balaresque
Rapporteure publique

Droits d'auteur
Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

1 M. A s'était vu délivrer, le 29 septembre 2016, une carte professionnelle d'agent privé de sécurité.

2 Par une décision du 13 septembre 2017, la commission locale d'agrément et de contrôle (CLAC) Sud du Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) lui a cependant retiré cette carte professionnelle au motif qu'il avait été mis en cause pour des faits de vol de véhicule commis en 2014.

3 M. A a contesté cette décision de retrait devant le tribunal administratif de Marseille, qui a rejeté son recours par ordonnance du 16 avril 2018, faute pour l'intéressé de justifier de la saisine préalable de la commission nationale d'agrément et de contrôle avant l'introduction de son recours contentieux.

4 M. A, par l'intermédiaire de son avocat, a toutefois demandé, à plusieurs reprises, à la commission locale d'agrément et de contrôle la restitution de sa carte professionnelle et le retrait de la décision de retrait du 13 septembre 2017. Sa dernière demande, du 25 janvier 2021, assortie d'une demande indemnitaire de 3 000 euros en réparation du préjudice moral qu'il estimait avoir subi, a été explicitement rejetée par la commission locale de sécurité et de contrôle le 3 février 2021.

5 M. A a alors saisi le tribunal administratif de Marseille d'une demande tendant à l'annulation de la décision de rejet du conseil national des activités privées de sécurité, à ce qu'il soit enjoint au CNAPS de lui restituer sa carte professionnelle et à la condamnation de ce dernier à lui verser une somme de 46 108 euros en réparation de ses préjudices.

6 Par le jugement du 24 avril 2024 dont le CNAPS relève appel devant vous, le tribunal a rejeté les conclusions à fin d'annulation présentées par M. A et, par voie de conséquence, les conclusions à fin d'injonction afférentes mais a condamné le CNAPS à verser à M. A une somme de 4 500 euros en réparation de sa perte de chance de voir son contrat d'agent privé de sécurité reconduit ou celle de signer de nouveaux contrats à compter du 13 septembre 2017.

7 Si la recevabilité de cet appel, qui doit être regardé comme portant seulement sur les articles 1er et 2 de ce jugement, ne soulève pas de difficultés, en revanche, ainsi que vous l'avez indiqué aux parties, la recevabilité des conclusions indemnitaires auxquelles les premiers juges ont partiellement fait droit en soulève une très sérieuse.

8 En effet, si une demande indemnitaire préalable a bien été présentée par M. A dans son courrier du 25 janvier 2021 adressé à la commission locale de contrôle et de sécurité (CLAC), il est constant que l'intéressé n'a pas saisi la Commission nationale d'agrément et de contrôle (CNAC) d'un recours administratif préalable contre le refus implicitement opposé par la CLAC à cette demande.

9 Or, en application de l'article L. 633-3 du code de la sécurité intérieure, « Tout recours contentieux formé par une personne physique ou morale à l'encontre d'actes pris par une commission d'agrément et de contrôle est précédé d'un recours administratif préalable devant la Commission nationale d'agrément et de contrôle, à peine d'irrecevabilité du recours contentieux. ».

10 Si le Conseil d'État n'a pas – encore – expressément jugé que ces dispositions du code de la sécurité intérieure sont applicables en matière indemnitaire comme en excès de pouvoir, il a toutefois dégagé cette solution, à partir de textes similaires régissant les recours formés à l'encontre d'actes relatifs à la situation personnelle des militaires, qui doivent être précédés d'un recours administratif préalable obligatoire devant la commission de recours des militaires.

11 Par une décision du 26 octobre 2007, [1]le Conseil d'État a en effet jugé que :

> « la saisine de la commission des recours des militaires instituée par le décret du 7 mai 2001 s'impose à peine d'irrecevabilité d'un recours contentieux, formé par un militaire à l'encontre d'actes relatifs à sa

> situation personnelle que ce recours tende à l'annulation d'une décision ou à l'octroi d'une indemnité à la suite d'une décision préalable ayant lié le contentieux ».

12 Le Conseil d'État a précisé, contrairement aux conclusions du commissaire du gouvernement Boulouis sur ce point,

> « qu'il importe peu, dans ce dernier cas, que le recours indemnitaire ait pour objet la réparation des conséquences dommageables de l'illégalité d'une décision elle-même incluse dans le champ de compétence de la commission ou de simples agissements de l'administration, pourvu que le litige puisse être regardé comme relatif à la situation personnelle du militaire concerné. ».

13 Comme le relève Nicolas Polge dans ses conclusions sur la décision du Conseil d'Etat du 20 février 2019, M^{me} B épouse C, n^{o} 422499, B,

> « cette solution, inspirée par l'économie générale de ces dispositions et l'objectif de donner pleine portée au rôle de médiation de la commission des recours, repose sur une interprétation englobante de la notion de " recours formés par les militaires à l'encontre d'actes relatifs à leur situation personnelle " ».

14 C'est une même interprétation englobante que je vous propose de retenir, ce qui me semble d'autant plus aisé que les dispositions de l'article L. 633-3 du code de la sécurité intérieure mentionnent, sans autre précision, « Tout recours contentieux formé par une personne physique ou morale à l'encontre d'actes pris par une commission d'agrément et de contrôle », rédaction elle-même très englobante…

15 Dès lors, je vous invite à juger que les conclusions indemnitaires que M. A a présentées devant le tribunal administratif de Marseille étaient irrecevables, faute d'avoir été précédées de ce recours administratif préalable obligatoire.

16 Par ces motifs, je conclus à l'annulation des articles 1er et 2 du jugement attaqué et au rejet pour irrecevabilité de la demande de première instance.

NOTES

1 CE, 26 octobre 2007, P. c/ ministre de la Défense, n^{os} 284683, 290913, B.

INDEX

Mots-clés
activités privées de sécurité, recours en responsabilité, recours préalable obligatoire, C+

Rubriques
Procédure

Le juge du déféré-suspension ne peut pas mettre fin aux effets de son ordonnance de suspension

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Marseille, 4e – N° 24MA03095 – 26 mars 2025

TEXTES

Résumé
Conclusions du rapporteur public (Claire Balaresque)

RÉSUMÉ

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

1 Il résulte de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales que lorsque le juge des référés du tribunal administratif se prononce sur une demande de suspension présentée par le représentant de l'État en application de cet article, sa décision, qui n'entre pas dans le champ d'application des articles L. 521 1 à L. 523 1 du code de justice administrative relatifs au juge des référés statuant en urgence, est susceptible de faire l'objet d'un appel. Il en va de même de la décision par laquelle le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, refuse de mettre fin à la suspension d'exécution qu'il a prononcée par une précédente ordonnance prise sur le fondement de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales.

2 Il ne résulte ni des dispositions de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales, ni d'aucun principe général de procédure, que le juge des référés du tribunal, qui a rendu une ordonnance sur le fondement de ces dispositions, laquelle est susceptible d'appel, puisse mettre fin, à la demande de l'une des parties à l'instance précédente, aux effets de cette ordonnance. C'est

donc à bon droit que le premier juge, qui ne s'est pas mépris sur les conclusions dont il était saisi, a rejeté la demande tendant à ce qu'il mette fin à la suspension d'exécution de son permis de construire du 22 janvier 2024, prononcée par ordonnance du 18 juillet 2024 en application de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales.

CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR PUBLIC

Claire Balaresque
Rapporteure publique

Droits d'auteur
Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

1 Le 21 juin 2017, M^me^ A a obtenu le permis de construire une maison individuelle avec garage et piscine, d'une surface de plancher de 182 m^2, lieu-dit Togna, sur la commune de Sari-Solenzara.

2 Par un arrêté du 22 janvier 2024, le maire de cette commune lui a délivré un nouveau permis de construire pour la création d'une annexe à sa maison, à usage de bureau, d'une surface de plancher de 50 m^2.

3 Mais, à la demande du préfet de Corse, préfet de la Corse-du-Sud, présentée sur le fondement de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales, le juge des référés du tribunal administratif de Bastia a suspendu l'exécution de ce permis de construire, par une ordonnance du 18 juillet 2024.

4 Avant même que cette ordonnance ne soit rendue, M^me^ A a déposé, le 8 juillet 2024, une demande de permis de construire modificatif aux fins de régularisation, qu'elle a obtenu, par un arrêté du maire de Sari-Solenzara du 21 août 2024.

5 Le 30 octobre 2024, M^me^ A a saisi le juge des référés du tribunal administratif de Bastia d'une « requête en levée de suspension » en demandant à ce qu'il soit mis fin à la suspension du permis de construire délivré le 22 janvier 2024, en tenant compte du permis modificatif obtenu le 21 août 2024.

6 Par une ordonnance du 26 novembre 2024, dont M^me^ A relève appel, le juge des référés du tribunal a rejeté sa demande.

7 Compte-tenu du caractère inédit de la question posée par cette affaire, le juge des référés, président de votre formation de jugement,

a décidé de la renvoyer en formation collégiale, suivant la procédure de droit commun, ainsi que le permet le 3e alinéa de l'article L. 511-2 du code de justice administrative[1].

8 Précisons d'abord que si vous êtes amenés à connaître de cette question en appel, c'est parce qu'ainsi qu'indiqué, l'ordonnance initialement rendue par le juge des référés, dont la « levée de suspension » a été demandée par Mme A, a été rendue à la suite du déféré-suspension exercé par le préfet de la Corse-du-Sud, sur le fondement de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales.

9 Ainsi que le rappelle Aurélie Bretonneau dans ses conclusions sur la décision CE, 8 février 2017, ministre du Logement et de l'habitat durable c/ Commune de Chens-sur-Léman, no 402417, au Recueil :

> « l'article L. 2131-6 du CGCT, repris à l'article L. 554-1 du code de justice administrative (CJA) et qui possède des équivalents dans le CGCT pour les actes des collectivités territoriales autres que les communes est issu, à l'origine, de l'article 3 de la loi no 82-213 du 2 mars 19821 qui a créé le mécanisme de sursis à exécution sur demande du préfet. Dans sa rédaction actuelle, issue de la loi no 2000-597 du 30 juin 2002, il prévoit d'abord que "Le représentant de l'État peut assortir son recours d'une demande de suspension" et qu'il y "est fait droit", dans le délai non impératif d'un mois, "si l'un des moyens invoqués paraît, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'acte attaqué". Il ajoute qu'en matière d'urbanisme, de marchés et de délégation de service public, la demande de suspension introduite par le préfet dans un délai de dix jours a un effet suspensif jusqu'à ce que le président du tribunal administratif ou le magistrat délégué par lui ait statué, pourvu qu'il le fasse dans un délai d'un mois. […]. Enfin, l'article prévoit que "L'appel […] des décisions relatives aux demandes de suspension […] rendu[e]s sur recours du représentant de l'État, est présenté par celui-ci."

> Le régime du référé sur déféré diffère donc de celui du référé suspension sur plusieurs points : il n'est pas soumis à la condition d'urgence ; la saisine du JRTA emporte dans certains cas un effet suspensif ; la voie de l'appel est en principe ouverte[2] ».

10 Le Conseil d'État a toutefois précisé, à propos des dispositions similaires de l'article L. 3132-1 du code général des collectivités territoriales relatives cette fois aux actes des autorités départementales et non communales, que :

> « si ces dispositions ont confié au préfet, lorsque cette voie de recours est ouverte, le pouvoir de faire appel au nom de l'État d'une ordonnance rejetant son déféré, elles n'ont ni pour objet, ni pour effet, de faire obstacle à l'application de la règle énoncée au deuxième alinéa de l'article R. 811-1 du code de justice administrative »,

selon laquelle le tribunal administratif statue en premier et dernier ressort [3].

11 Mais, dans notre affaire, l'ordonnance initialement rendue par le juge des référés, sur le fondement de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales, portant sur un permis de construire une annexe à une maison d'habitation n'entrait pas dans le champ de l'article R. 811-1-1 [4]. Elle était donc bien susceptible d'appel.

12 La première question que vous avez aujourd'hui à trancher est la suivante : l'ordonnance rejetant la requête « en levée de suspension » présentée au juge des référés du tribunal administratif sur le fondement de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales est-elle également susceptible d'appel ?

13 Cette question n'est pas totalement évidente, mais il me semble que vous pourrez y répondre positivement, en suivant le raisonnement tenu par le Conseil d'État dans la décision CE, 14 mars 2001, Centre de gestion de la fonction publique territoriale du Vaucluse, n° 230487, au Recueil , en considérant qu'il résulte des dispositions du code général des collectivités territoriales, notamment du sixième alinéa de l'article L. 2131-6, que lorsque le juge des référés du tribunal administratif se prononce sur une demande présentée en application de cet article, sa décision est, en principe, susceptible de faire l'objet d'un appel devant vous, sauf à ce que d'autres dispositions y fassent obstacle [5].

14 Venons-en maintenant à l'examen du bien-fondé de l'ordonnance rejetant la requête « en levée de suspension » présentée par M^me^ A

sur le fondement de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales et tendant à ce qu'il soit mis fin à la suspension du permis de construire délivré le 22 janvier 2024, en tenant compte du permis modificatif obtenu le 21 août 2024.

15 Une seule question me paraît se poser en réalité : une telle requête peut-elle être présentée sur ce fondement ?

16 Il me faut cependant tout d'abord rappeler que l'article L. 521-4 du code de justice administrative, premier article cité par le juge des référés du tribunal administratif dans l'ordonnance attaquée, prévoit que « Saisi par toute personne intéressée, le juge des référés peut, à tout moment, au vu d'un élément nouveau, modifier les mesures qu'il avait ordonnées ou y mettre fin ».

17 Par une décision CE, 16 juin 2023, Société Mésange, n° 470160, aux T., le Conseil d'État a jugé que la délivrance d'un permis modificatif à la suite de la suspension de l'exécution d'un permis de construire ordonnée par le juge des référés sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative constitue un élément nouveau, susceptible d'être pris en compte par le juge des référés saisi sur le fondement de l'article L. 521-4 du code de justice administrative, en précisant, comme l'y invitait sa rapporteure publique, l'office du juge des référés dans ce cadre, à l'aune de l'article L. 600-5-2 du code de l'urbanisme [6].

18 Mais, comme l'a précisé le Conseil d'État [7], l'article L. 521-4 du CJA institue une « procédure particulière » qui permet au juge des référés de « réexaminer, au vu d'un élément nouveau, les mesures provisoires précédemment ordonnées ».

19 Dans ses conclusions sur cette décision du 2 juillet 2008, la commissaire du Gouvernement Anne Courrèges expliquait que l'idée qui gouverne la mise en place de cette procédure particulière par la loi du 30 juin 2000 est que, « dans les procédures d'urgence, c'est l'instance de premier ressort qui est déterminante, d'où l'affirmation du caractère révisable des décisions rendues » et la mise en place d'une « procédure interne de réexamen devant le même juge des référés, au lieu et place de l'appel régissant l'ancien sursis à exécution ».

20 Toutefois, et ainsi que l'a rappelé le juge des référés du tribunal dans l'ordonnance contestée, par la décision déjà citée CE, 11 mars 2005, Ministre de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales c/ Commune d'Avion et autres, n° 276181, au Recueil, rappelée notamment par la décision CE, 8 février 2017, Ministre du Logement et de l'habitat durable c/ Commune de Chens-sur-Léman, n° 402417, au Recueil, le Conseil d'État a expressément jugé que lorsque le juge des référés du tribunal administratif se prononce sur une demande de suspension présentée par le représentant de l'État en application de l'article L. 2131-6, sa décision « n'entre pas dans le champ d'application des articles L. 521-1 à L. 523-1 du code de justice administrative relatifs au juge des référés statuant en urgence ».

21 La demande de suspension présentée par le préfet en application de l'article L. 2131-6 n'est notamment pas soumise à une condition d'urgence : la différence de traitement instituée par ces dispositions entre le préfet et les autres requérants qui demandent la suspension de l'exécution des actes des autorités communales se justifie « par la nature particulière de la mission (de contrôle de légalité des actes de ces autorités) confiée au représentant de l'État dans le département », ainsi que l'a rappelé le Conseil d'État, par la décision CE, 20 juin 2011, Commune de Roquebrune-sur-Argens, n° 348878.

22 Et la décision prise sur cette demande de suspension par le juge des référés est, nous l'avons vu, en principe susceptible d'appel, comme l'était l'ancien sursis à exécution.

23 M^me^ A, qui ne l'a d'ailleurs pas fait, ne pouvait donc présenter sa demande tendant à ce qu'il soit mis fin à la suspension du permis de construire délivré le 22 janvier 2024, en tenant compte du permis modificatif obtenu le 21 août 2024, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-4 du code de justice administrative, qui ne sont pas applicables aux décisions prises sur le fondement de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales.

24 C'est du moins ce que je vous propose de juger, en cohérence avec les nombreuses décisions (fichées) du Conseil d'État qui excluent du champ d'application des articles L. 521-1 à L. 523-1 du code de justice administrative les décisions prises sur ce fondement.

25 Je me dois toutefois de vous indiquer que dans les seules conclusions de rapporteur public (et non pas décisions contentieuses) du Conseil d'État que j'ai trouvées évoquant cette question, celles de Xavier de Lesquen sur la décision CE, 22 mai 2015, SCI Paolina, n° 385183, aux T. , le rapporteur public semblait plutôt enclin à retenir une approche différente puisque, dans ce litige ayant trait justement à une ordonnance de suspension prise par le juge des référés sur le fondement de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales, le rapporteur public justifiait notamment le refus du juge des référés statuant sur ce fondement de faire usage des pouvoirs conférés au juge du fond par l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme et de surseoir à statuer pour permettre au bénéficiaire de régulariser l'autorisation contestée par la double circonstance que, d'une part, le juge des référés statue en urgence et, d'autre part, qu'il existe une autre voie de droit pour le bénéficiaire pour mettre fin à la suspension avant même que le juge du principal ait statué, celle de l'article L. 521-4 du code de justice administrative.

26 Xavier de Lesquen précisait qu'il

> « ne tient en effet qu'au bénéficiaire du permis de rechercher au plus vite la régularisation de son permis, en déposant un permis modificatif dont l'instruction est enserrée dans des délais réglementaires. Une fois le permis modificatif délivré, le bénéficiaire du permis peut demander au juge des référés de faire usage de l'article L. 521-4 du code de justice administrative [...] Et dès lors que les vices de légalité qu'il avait regardés comme sérieux sont régularisés, le juge des référés, à l'instar du juge du principal, devra considérer que les moyens dirigés contre eux sont inopérants ».

27 Vous pourriez donc hésiter à retenir la solution que je vous propose, consistant, à la suite du juge des référés du tribunal administratif de Bastia, à écarter l'application au litige de l'article L. 521-4 du code de justice administrative. Toutefois, comme je vous l'ai indiqué, cette solution me paraît la plus conforme à la jurisprudence fichée et réitérée sur ce point du Conseil d'État et, en outre, M^me^ A n'a pas présenté sa demande sur le fondement de ces dispositions.

28 Pouvait-elle alors la présenter sur le fondement des seules dispositions de l'article L. 2131-6 ?

29 Autrement dit, devez-vous considérer qu'il résulte de ces dernières dispositions la possibilité pour le juge des référés, saisi en ce sens, de mettre fin à la suspension qu'il a prononcé sur leur fondement ou bien encore qu'il existe un principe général de procédure permettant au juge des référés, même lorsqu'il ne se prononce pas dans le cadre des procédures d'urgence prévues par les dispositions des articles L. 521-1 à L. 523-1 du code de justice administrative, de « modifier les mesures qu'il avait ordonnées ou y mettre fin » ?

30 S'agissant de cette deuxième option, il me paraîtrait très imprudent de dégager un tel principe général, applicable à tous les référés, y compris les référés provisions et les référés contractuels et précontractuels.

31 S'agissant de la première option, elle pourrait paraître, de prime abord, plus séduisante : elle permettrait en effet de concilier la jurisprudence fichée du Conseil d'État sur l'exclusion du champ d'application des articles L. 521-1 à L. 521-3 du code de justice administrative des décisions prises par le juge des référés sur le fondement de l'article L. 2131-6 et la voie esquissée par le rapporteur public dans ses conclusions sur la décision CE, 22 mai 2015, SCI Paolina, nº 385183, aux T. que je vous ai citées.

32 Toutefois, sans aucune accroche textuelle en ce sens dans l'article L. 2131-6 du CGCT, vous en proposer une telle lecture me paraît hasardeux.

33 Par la décision déjà citée CE, 8 février 2017, Ministre du Logement et de l'habitat durable c/ Commune de Chens-sur-Léman, nº 402417, au Recueil, le Conseil d'État a certes jugé qu'

> « alors même que le premier alinéa de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales (CGCT) ne mentionne expressément que le tribunal administratif, il résulte du troisième alinéa de cet article, reproduit à l'article L. 554-1 du code de justice administrative, que le représentant de l'État, eu égard aux missions que l'article 72 de la Constitution confie au préfet, peut assortir l'appel qu'il relève du jugement rendu par le tribunal administratif statuant sur sa demande d'annulation de l'acte qu'il lui a déféré d'une demande de suspension de cet acte. / En revanche, le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales impose que le caractère suspensif du référé sur déféré ne s'applique, en

> vertu du quatrième alinéa, que lorsqu'il est présenté au juge des référés du tribunal administratif. »

34 Toutefois, dans ses conclusions sur cette décision, la rapporteure publique Aurélie Bretonneau justifiait sa proposition « constructive », suivie par la formation de jugement,

> « consistant à admettre, au prix d'une légère torsion de la lettre de l'article L. 2131-6 du CGCT, que la possibilité qu'ouvre cet article d'assortir le déféré d'une demande de suspension vaut également au stade de l'appel au fond », par « un certain vertige à l'idée que le préfet, auquel la Constitution confère le rôle de garant de la légalité des actes des collectivités territoriales, se retrouve moins armé que les citoyens pour faire tirer au juge les conséquences d'un doute sérieux sur leur légalité, lorsque l'outil de la suspension se révèle utile en appel », en rappelant en outre que « le durcissement des conditions de l'intérêt pour agir des particuliers a rendu plus cruciale encore la vigilance des préfets ».

Et ce qui était vrai en 2017 me paraît l'être plus encore maintenant, depuis l'entrée en vigueur de la loi ELAN.

35 Fournir le même effort prétorien dans notre affaire ne se justifie à l'évidence pas par des considérations du même type : le préfet n'a nul besoin de se voir ouvrir la possibilité de demander au juge de « modifier les mesures qu'il avait ordonnées ou y mettre fin », une telle possibilité bénéficierait seulement à l'auteur ou au bénéficiaire de l'acte dont le préfet a obtenu la suspension.

36 Certes, le droit de propriété a valeur constitutionnelle, comme le principe de libre administration des collectivités territoriales.

37 Mais forger, à partir de l'article L. 2131-6, qui ne porte nullement sur le droit de propriété, un principe permettant d'ouvrir une voie de recours permettant de mieux protéger l'exercice de ce droit me paraîtrait pour le coup extrêmement hasardeux.

38 Dans la décision déjà citée CE, 8 février 2017, Ministre du Logement et de l'habitat durable c/ Commune de Chens-sur-Léman, nº 402417, au Recueil, ce n'est que pour limiter les atteintes que sa création prétorienne risquerait de causer au principe de libre administration des collectivités territoriales que le Conseil d'État raffine cette

création, en précisant que la possibilité d'assortir l'appel d'un jugement rejetant un déféré d'une demande de déféré-suspension présentée pour la première fois en appel ne saurait conférer un caractère suspensif à ce référé sur déféré.

39 Enfin, contrairement à la rapporteure publique dans ces conclusions sur cette affaire, je serais bien en peine d'affirmer que l'effort prétorien que vous invite à faire l'appelante n'a « au regard de ses avantages, pas d'inconvénient dirimant ».

40 Et, dans le doute, il me paraît donc plus sage de vous proposer de vous abstenir d'un tel effort.

41 Et par ces motifs, je conclus au rejet de la requête.

NOTES

1 Aux termes du 3e alinéa de l'article L. 511-2 : « Lorsque la nature de l'affaire le justifie, le président du tribunal administratif ou de la cour administrative d'appel ou, au Conseil d'État, le président de la section du contentieux peut décider qu'elle sera jugée, dans les conditions prévues au présent livre, par une formation composée de trois juges des référés, sans préjudice du renvoi de l'affaire à une autre formation de jugement dans les conditions de droit commun. ».

2 v., outre le texte, CE, 14 mars 2001, Centre de gestion de la fonction publique territoriale du Vaucluse, nº 230487, p. 121 ; CE, 11 mars 2005, ministre de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales c/ Commune d'Avion et autres, nº 276181, …

3 CE, 6 avril 2007, Ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire c/ Centre de gestion de la fonction publique territoriale des Hautes-Alpes, nº 297812, B.

4 Aux termes de l'article R. 811-1-1 du code de justice administrative dans sa rédaction en vigueur depuis le 1er septembre 2022 : « À l'exception des autorisations et actes afférents aux opérations d'urbanisme et d'aménagement des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 mentionnées au 5° de l'article R. 311-2, les tribunaux administratifs statuent en premier et dernier ressort sur les recours contre : 1° Les permis de construire ou de démolir un bâtiment comportant plus de deux logements, les permis d'aménager un lotissement, les décisions de non-opposition à

une déclaration préalable autorisant un lotissement ou les décisions portant refus de ces autorisations ou opposition à déclaration préalable lorsque le bâtiment ou le lotissement est implanté en tout ou partie sur le territoire d'une des communes mentionnées à l'article 232 du code général des impôts et son décret d'application ; […] ».

5 Voyez les considérants 2 à 4 de cette décision CE, 14 mars 2001, Centre de gestion de la fonction publique territoriale du Vaucluse, nº 230487, au Recueil : « Considérant, d'une part, qu'il résulte de l'ensemble de ces dispositions, du code général des collectivités territoriales, dans leur rédaction issue de la loi du 30 juin 2000, et notamment du sixième alinéa, précité, de l'article L. 2131-6 que lorsque le juge des référés du tribunal administratif se prononce sur une demande de suspension présentée par le représentant de l'État en application de cet article, sa décision est, dans tous les cas, susceptible de faire l'objet d'un appel et par suite n'entre pas dans le champ d'application des dispositions du premier alinéa de l'article L. 523-1 du code de justice administrative selon lesquelles : “Les décisions rendues en application des articles L. 521-1, L. 521-3, L. 521-4 et L. 522-3 sont rendues en dernier ressort” ; / Considérant, d'autre part, qu'à la différence des dispositions du cinquième alinéa de l'article L. 2131-6, qui attribuent compétence au président de la section du contentieux du Conseil d'État, celles des troisième et quatrième alinéas du même article ne comportent aucune dérogation aux règles de droit commun relatives à la détermination de la compétence d'appel ; / Considérant qu'il résulte de ce qui précède que c'est la cour administrative de Marseille qui, conformément aux dispositions générales de l'article L. 321-1 du code de justice administrative, est compétente pour juger le recours formé contre la décision prise par le juge des référés du tribunal administratif de Marseille sur la demande de suspension dont l'avait saisi le préfet de Vaucluse sur le fondement du troisième alinéa de l'article L. 2131-6 précité ; ».

6 CE, 16 juin 2023, Société Mésange, nº 470160, aux T : « Lorsque le juge des référés a ordonné la suspension de l’exécution d’un permis de construire sur le fondement de l’article L. 521-1 du code de justice administrative (CJA) en relevant l’existence d’un ou plusieurs vices propres à créer un doute sérieux quant à sa légalité et qu’il est ensuite saisi d’une demande tendant à ce qu’il soit mis fin aux effets de cette suspension dans le cadre de la procédure régie par l’article L. 521-4 du même code, au moyen qu’un permis modificatif ou une mesure de régularisation, produit dans le cadre de cette nouvelle instance, régularise le ou les vices précédemment relevés, il appartient à ce juge, pour apprécier s’il est possible de lever la

suspension du permis ainsi modifié, 1) après avoir mis en cause le requérant ayant initialement saisi le juge du référé suspension, 2) de tenir compte, d'une part, de la portée du permis modificatif ou de la mesure de régularisation sur les vices précédemment relevés et, d'autre part, des vices allégués ou d'ordre public dont le permis modificatif ou la mesure de régularisation serait entaché et qui seraient de nature à y faire obstacle. ».

7 Voyez la décision CE, 2 juillet 2008, Syndicat des copropriétaires de la résidence le rond-point des pistes 1 et Syndicat des copropriétaires de la résidence le rond-point des pistes 3, n° 312836, aux T.

INDEX

Mots-clés
déféré-suspension, irrecevabilité d'une demande de réexamen, C+

Rubriques
Procédure

L’erreur manifeste d’appréciation du refus de déférer un professionnel de santé devant la juridiction disciplinaire de son ordre professionnel

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Marseille, 4e – N° 24MA02601 – 25 juin 2025

TEXTES

Résumé
Conclusions du rapporteur public (Claire Balaresque)

RÉSUMÉ

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

1 Compte tenu des exigences fixées par le législateur dans le cadre de L. 2123-1 du Code de la santé publique, des obligations déontologiques incombant aux médecins rappelées aux articles R. 4127-1 à R. 4127-112 du même code déterminant le Code de déontologie médicale, et en particulier à l'article R. 4127-36, et eu égard au caractère irréversible d'une telle intervention qui a été, qui plus est, pratiquée sur une patiente présentant une fragilité psychologique, la décision par laquelle le conseil départemental de l'ordre des médecins a refusé de déférer le praticien devant la juridiction disciplinaire est entachée, dans les circonstances de l'espèce, d'une erreur manifeste d'appréciation, nonobstant d'éventuels dysfonctionnements dans l'organisation du service.

CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR PUBLIC

Claire Balaresque
Rapporteure publique

Droits d'auteur
Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

1 À compter du mois d'août 2020, M^me^ Sophie A a été suivie, dans le cadre de sa grossesse, par le docteur Caroline B, praticienne hospitalière exerçant au centre hospitalier de La Ciotat en tant que gynécologue-obstétricienne.

2 Le 25 mars 2021, après avoir pratiqué sur M^me^ A une césarienne, le docteur B a procédé à une ligature des trompes.

3 Estimant ne pas avoir donné son consentement à cette ligature des trompes, M^me^ A a saisi, par un courrier du 2 juillet 2021, le Conseil départemental des Bouches-du-Rhône de l'ordre des médecins d'une plainte à l'encontre du docteur B.

4 Par une délibération du 8 novembre 2021, le Conseil départemental des Bouches-du-Rhône de l'ordre des médecins a refusé de traduire cette dernière devant la chambre disciplinaire de première instance.

5 M^me^ A a demandé au tribunal administratif (TA) de Marseille d'annuler cette délibération. Elle relève appel devant vous du jugement du 25 septembre 2024, par lequel le TA de Marseille a rejeté sa demande.

6 Ni la recevabilité de cet appel, ni la régularité du jugement attaqué ne soulèvent de difficultés, pas plus que celle de la demande de première instance.

7 Venons-en donc au fond du litige.

8 Rappelons d'abord son cadre juridique.

9 Par dérogation à l'article L. 4123-2 du code de la santé publique (CSP), l'article L. 4124-2 du même code prévoit, s'agissant des « médecins […] chargés d'un service public et inscrits au tableau de l'ordre,

“qu’ils” ne peuvent être traduits devant la chambre disciplinaire de première instance, à l’occasion des actes de leur fonction publique, que par le ministre chargé de la santé, le représentant de l’État dans le département, le directeur général de l’agence régionale de santé, le procureur de la République, le Conseil national ou le Conseil départemental au tableau duquel le praticien est inscrit […] ».

10 Les personnes et autorités publiques mentionnées à cet article ont seules le pouvoir de traduire un médecin chargé d’un service public devant la juridiction disciplinaire à raison d’actes commis dans l’exercice de cette fonction publique.

11 Par la décision du 6 novembre 2019, Conseil national de l'ordre des médecins, nº 414356, B, le Conseil d’État, après avoir rappelé qu’un Conseil départemental de l'ordre des médecins exerce en la matière une compétence propre, a jugé que « les décisions par lesquelles il décide de ne pas déférer un médecin devant la juridiction disciplinaire peuvent faire directement l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant la juridiction administrative », sans devoir être précédé d’un recours administratif préalable obligatoire (RAPO) devant le Conseil national de l'ordre des médecins, lequel ne concerne que les décisions de nature administrative prises par les instances ordinales en application du code de déontologie des médecins [1].

12 Précisons ensuite que, même si cette décision de 2019 ne le précise pas expressément, l’appréciation portée par le juge de l’excès de pouvoir sur les motifs d’une décision de refus prise par le Conseil départemental de déférer un médecin est limitée à l’erreur manifeste.

13 Ainsi que le rappelle Raphaël Chambon dans ses conclusions sur la décision du Conseil d’État du 1er juin 2021, Mme F, nº 425551, « de manière générale le refus d’engager des poursuites disciplinaires est soumis à un contrôle restreint du juge administratif (7/8 SSR, 5 novembre 1980, Gaillard, nº 16212, aux Tables ; 10/9 CHR, 16 octobre 2019, La quadrature du net et Caliopen, nº 433069, au Recueil) ».

14 Le Conseil d’État a d’ailleurs jugé que le refus du Conseil de l’ordre des pharmaciens de déférer un pharmacien devant la chambre disciplinaire était soumis à un tel degré de contrôle [2].

15 Il en a jugé de même pour le refus du Conseil supérieur de l'ordre des géomètres-experts de saisir la juridiction disciplinaire [3].

16 Le tribunal ne s'est donc pas trompé sur le degré de contrôle qu'il devait exercer sur la décision du Conseil de l'ordre refusant de déférer le Dr B devant la chambre disciplinaire.

17 Il me semble toutefois que c'est à tort que le tribunal a considéré qu'en l'espèce, le Conseil de l'ordre départemental n'avait pas commis d'erreur manifeste d'appréciation.

18 Il ressort en effet des pièces du dossier, en particulier de la délibération contestée et du dossier médical de suivi de Mme A au sein du service de gynécologie-obstétrique de la Ciotat, que le Dr B a doublement méconnu les dispositions de l'article L. 2123-1 du code de la santé publique qui imposent, préalablement à l'opération de ligature des trompes, de s'assurer de la volonté libre, motivée et délibérée en considération d'une information claire et complète sur ses conséquences de la personne qui la subit.

19 Ces dispositions prévoient que :

20 « cet acte chirurgical ne peut être pratiqué que dans un établissement de santé et après une consultation auprès d'un médecin. / Ce médecin doit au cours de la première consultation : / - informer la personne des risques médicaux qu'elle encourt et des conséquences de l'intervention ; / - lui remettre un dossier d'information écrit. / Il ne peut être procédé à l'intervention qu'à l'issue d'un délai de réflexion de quatre mois après la première consultation médicale et après une confirmation écrite par la personne concernée de sa volonté de subir une intervention. […] ».

21 Or, s'il ressort du dossier médical de suivi que le 6 janvier 2021, au cours de la consultation médicale de suivi pour l'échographie du 3e trimestre, le Dr B a délivré à Mme A les informations relatives à la stérilisation tubaire que la patiente sollicitait puis que, le 4 février 2021, le Dr B a rempli, en présence de Mme A, une fiche d'annonce interventionnelle faisant état d'une césarienne et d'une ligature des trompes et qu'elle lui a donné la documentation requise à cet effet, dont une fiche à remplir pour manifester son consentement à cette ligature des trompes, il est constant, d'une part, que Mme A n'a jamais transmis cette fiche signée en retour et, d'autre part, que

l'opération de ligatures des trompes s'est déroulée le même jour que la césarienne programmée le 25 mars 2021, soit moins de quatre mois après la première consultation à ce sujet, sans que M^me^ A n'ait au demeurant été amenée à renouveler, même verbalement, son consentement à cette opération de ligature des trompes.

22 Le D^r^ B n'a ainsi respecté ni le délai de réflexion de quatre mois après la première consultation médicale prévu par les dispositions de l'article L. 2123-1 du code de la santé publique, ni l'obligation de recueillir la confirmation écrite par la personne concernée de sa volonté de subir cette intervention prévue par ces mêmes dispositions, qui ont pour objet, je le rappelle, de s'assurer de la volonté libre, motivée et délibérée de la personne qui subit l'opération de ligature des trompes, opération aux conséquences irréversibles, qui constitue une atteinte à l'intégrité physique de la personne [4].

23 La circonstance que des dysfonctionnements au sein du service ait pu contribuer à ce que l'opération litigieuse soit pratiquée sans que le consentement éclairé de M^me^ A ne soit préalablement recueilli me paraît sans incidence sur la gravité des manquements allégués à l'encontre du seul D^r^ B.

24 Dans ces conditions, en refusant de déférer le D^r^ B devant la chambre disciplinaire alors que la méconnaissance de ces dispositions est susceptible de constituer un manquement grave à ses obligations déontologiques de nature à justifier l'engagement d'une poursuite disciplinaire, le Conseil départemental de l'ordre des médecins a commis une erreur manifeste d'appréciation.

25 Par ces motifs, je conclus à l'annulation du jugement attaqué et de la délibération contestée.

NOTES

1 Sur ce point, voyez CE, Section, 30 mars 1973, Sieur D, n^os^ 80680, 80681, p. 269 ; CE, 13 novembre 1991, M. Girer, n^o^ 119095, p. 392.

2 CE, 25 juillet 2007, Conseil national de l'ordre des pharmaciens, n^o^ 285961, aux T. : « lorsqu'il est saisi d'une plainte d'une personne qui ne dispose pas du droit de traduire elle-même un pharmacien en chambre de discipline, il

appartient au Conseil régional de l'ordre des pharmaciens, après avoir procédé à l'instruction prévue par les articles R. 5017 à R. 5019 du code de la santé publique alors en vigueur, de décider des suites à donner à la plainte ; qu'il dispose, à cet effet, d'un large pouvoir d'appréciation et peut tenir compte notamment de la gravité des manquements allégués, du sérieux des éléments de preuve recueillis ainsi que de l'opportunité d'engager des poursuites compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'affaire ; ».

3 CE, 19 mars 2003, E, n° 246719.

4 Sur cette qualification, voyez la décision CE, 29 janvier 1988, M^me^ C, n° 65135, C : « lors de l'accouchement par césarienne de M^me^ C, alors âgée le 26 ans, le chirurgien du Centre hospitalier de Belfort a, sans avoir recueilli le consentement de la patiente et sans nécessité thérapeutique, procédé à une ligature des trompes et provoqué ainsi la stérilisation de l'intéressée ; que ce centre hospitalier ne conteste pas que sa responsabilité soit engagée à raison de l'atteinte ainsi portée à l'intégrité physique ».

INDEX

Mots-clés
saisine du juge disciplinaire, méconnaissance de la règle du consentement écrit, méconnaissance du délai de réflexion de quatre mois, article L. 2123-1 du Code de la santé publique, C+

Rubriques
Profession

Nature non disciplinaire de la décision de non-renouvellement d'un contrat de gérance de débit de tabac

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Marseille, 4e – N° 24MA01886 – 15 avril 2025

RÉSUMÉ

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

1 L'article 2 du décret n° 2010-720 du 28 juin 2010 qui, figure dans son titre I^er^ relatif aux « dispositions générales relatives aux débitants de tabac et à la gérance des débits de tabacs », permet au directeur interrégional des douanes et droits indirects, indépendamment de son pouvoir disciplinaire, de prendre une décision portant non-renouvellement du contrat de gérance signé avec un débitant de tabac si ce dernier ne respecte pas l'une des obligations fixées par ce contrat ou par ce décret. Prise dans l'intérêt du service, cette décision ne revêt pas, par elle-même, le caractère d'une sanction et, en particulier, d'une sanction disciplinaire au nombre de celles qui sont énumérées de manière exhaustive au 2° de l'article 41 du même décret, lequel figure dans le titre VI de celui-ci intitulé : « Discipline des débitants de tabac ».

INDEX

Mots-clés
débit de tabac, contrat de gérance, renouvellement, C+

Rubriques
Professions

L’utile invocation par le contrevenant de considérations liées à l’intérêt général pour faire obstacle à la remise en l’état du domaine public, en cas de contravention de grande voirie

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Marseille, 5e – N° 24MA00233 – 31 mars 2025

TEXTES

Résumé
Conclusions du rapporteur public (Olivier Guillaumont)

RÉSUMÉ

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

1 Lorsqu'il est saisi par le préfet d'un procès-verbal constatant une occupation irrégulière du domaine public et alors même que la transmission n'est ni assortie, ni suivie de la présentation de conclusions tendant à faire cesser l'occupation irrégulière et à remettre le domaine public en l'état, le juge de la contravention de grande voirie est tenu d'y faire droit sous la seule réserve que des intérêts généraux, tenant notamment aux nécessités de l'ordre public, n'y fassent obstacle. Il en résulte que le contrevenant peut utilement invoquer devant le juge de la contravention de grande voirie des considérations liées à l'intérêt général, tenant notamment aux nécessités de l'ordre public, qui pourraient faire obstacle à la remise en l'état du domaine public.

CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR PUBLIC

Olivier Guillaumont
Rapporteur public

Droits d'auteur
Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

1 La société à responsabilité limitée (SARL) Austin exploite, depuis 2013, le restaurant de plage « La Kima » situé sur la plage de Port-Issol à Sanary-sur-Mer.

2 Elle bénéficiait à cette fin d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public. Mais en 2017 les services de l'État ont refusé de renouveler cette autorisation.

3 L'exploitation s'est ainsi poursuivie sans AOT.

4 Par un arrêt du 25 avril 2022 (SARL Austin et autres n° 20MA00012) au pourvoi non admis par le Conseil d'État suivant sa décision du 16 décembre 2022 (n° 465267), la cour a rejeté l'appel de la société dirigé contre le jugement qui avait confirmé le refus de renouvellement de l'autorisation d'occupation temporaire (AOT). Dans ce précédent la cour a jugé que le restaurant et les différentes installations qui lui étaient rattachées étaient bien implantées sur le domaine public.

5 Parallèlement au refus de renouvellement de l'AOT, les services de l'État ont engagé une procédure de contravention de grande-voirie. Un procès-verbal a été dressé le 13 janvier 2021. Le procès-verbal constate le maintien, sans droit ni titre, sur le domaine public maritime, d'un ponton, de marches d'escalier, d'un local de stockage, du restaurant « La Kima » et de plateformes bétonnées, sur une superficie de 347 m².

6 La SARL Austin relève appel du jugement du 1er décembre 2023 du tribunal administratif de Toulon (TA), en tant qu'il l'a notamment condamnée à payer une amende de 1 500 euros et lui a enjoint de remettre en état le domaine public maritime.

7 Avant d'en venir à l'examen des moyens de la requête, il convient de relever que par un arrêté du 8 août 2022 le maire de la commune de Sanary-sur-Mer a prononcé la fermeture de l'établissement « La Kima », jusqu'à la levée de tout risque par une étude géotechnique portant sur la fiabilité de la falaise. Cette décision a été contestée dans le cadre d'une procédure de référé-liberté. Ce référé a été rejeté successivement par le juge des référés du tribunal administratif de Toulon et par le Conseil d'État. Dans une ordonnance du 9 septembre 2022 (nº 467212) le juge des référés du Conseil d'État s'est appuyé sur une étude géologique réalisée en 2015 à la demande de la société requérante. Le juge des référés du Conseil a constaté que cette étude indiquait qu'il était nécessaire de faire un diagnostic du talus surplombant le restaurant afin d'apprécier les risques de chute de blocs et de définir le cas échéant, les travaux. Et le juge des référés de constater ensuite que « La société requérante ne conteste pas ne pas avoir réalisé un tel diagnostic » alors que le risque de chutes de blocs et de glissement de terrain était déjà souligné par le préfet du Var dans une mise en demeure de 2017 de cesser toute occupation du domaine public maritime et de démonter le bâtiment abritant ce restaurant, et dans celle du 26 mars 2021 rejetant une demande d'autorisation d'occupation temporaire du domaine public. Dans ces conditions, le juge des référés du Conseil d'État a sans surprise jugé la fermeture de l'établissement n'avait pas porté d'atteinte grave et manifestement illégale à la liberté d'entreprendre, à la liberté du commerce et de l'industrie ni à la liberté du travail.

8 Plusieurs moyens sont soulevés et nous commencerons par celui qui fait écho en partie à ce que nous venons de dire. Il est soutenu que l'action domaniale, en particulier la demande de remise en état du domaine public maritime, n'est justifiée par aucun but d'intérêt public dès lors qu'elle ne porte pas atteinte à l'environnement et au paysage et qu'elle est contraire à l'intérêt général dès lors notamment que la destruction de la dalle aggraverait le risque d'éboulements.

9 Le moyen est soulevé tant sous l'angle de la régularité du jugement, le tribunal administratif n'y ayant pas répondu, que sous l'angle du bien-fondé.

10 Le TA a considéré que le moyen était inopérant.

11 Cette appréciation est conforme à la jurisprudence du Conseil d'État mais il convient de se demander si cette jurisprudence n'est pas datée.

12 La logique actuelle est la suivante : l'existence d'un motif d'intérêt général peut être invoquée par l'administration pour ne pas mettre en œuvre les prérogatives dont elle dispose pour protéger le domaine public et l'absence de poursuites. En revanche de telles considérations ne peuvent être invoquées par le contrevenant à son bénéfice.

13 Le point de départ du raisonnement est la célèbre jurisprudence ministre de l'Équipement c/ Association des Amis des Chemins de Ronde selon laquelle les autorités chargées de la police et de la conservation du domaine public maritime sont tenues, par application des principes régissant la domanialité publique, et sans pouvoir s'y soustraire pour des raisons de simple convenance administrative, de veiller à l'utilisation normale des rivages de la mer et d'exercer à cet effet les pouvoirs qu'elles tiennent de la législation en vigueur, y compris celui de saisir le juge des contraventions de grande voirie, pour faire cesser les occupations sans titre et enlever les obstacles créés de manière illicite qui s'opposent à l'exercice par le public de son droit à l'usage du domaine maritime [1].

14 Si la jurisprudence [2] précise que le juge de la contravention de grande voirie est tenu d'y faire droit « sous la seule réserve que des intérêts généraux, tenant notamment aux nécessités de l'ordre public, n'y fassent obstacle », de telles considérations ne peuvent en réalité être invoquées que par l'administration, précisément pour justifier les poursuites.

15 Voyez sur ce point l'analyse de M^{me} Nathalie Escaut dans ses conclusions sur CE du 31 décembre 2008, SCI du Cap, n^{o} 301378, aux tables du recueil Lebon (p. 736) rendu à l'occasion de l'un des litiges relatifs à la propriété voisine de la SCI Château Saint Jean est :

16 « Dans son mémoire en réplique devant la cour, la société se prévalait de ce que l'administration n'était pas tenue de poursuivre les contraventions de grande voirie lorsque la remise en état porterait une atteinte grave à l'intérêt général et que l'occupation était conforme à la destination du domaine. Mais à nouveau, nous croyons

que la cour pouvait ne pas répondre à ce moyen dès lors qu'il était inopérant. Vous avez certes jugé, dans votre décision de Section du 23 février 1979, ministre de l'Équipement c/ Association des Amis des Chemins de Ronde , au Recueil p. 75, que si les autorités chargées de la police et de la conservation du domaine public ont, en principe, compétence liée pour veiller à l'utilisation normale du domaine public et exercer leur pouvoir en la matière, y compris en saisissant le juge des contraventions de grande voirie commises, elles peuvent néanmoins se fonder sur un motif d'intérêt général pour ne pas poursuivre une contravention de grande voirie. Mais si un motif d'intérêt général peut justifier la décision de l'autorité´administrative de ne pas exercer de poursuites, nous ne croyons pas que le contrevenant puisse utilement invoquer un tel motif pour s'opposer à ces mêmes poursuites. Il ne saurait appartenir au contrevenant de se prévaloir d'un tel intérêt général pour justifier l'atteinte portée au domaine public. »

17 Voyez également les conclusions parfaitement claires de Romain Victor sur CE 23 mars 2018 MM. B, nº 401542 :

18 « Les requérants font grief à la cour d'avoir écarté leur argumentation tirée de l'application de la jurisprudence de Section ministre de l'Équipement c/ Association des Amis des Chemins de Ronde du 23 février 1979 (rec. p. 75), selon laquelle l'obligation faite aux autorités chargées de la police et de la conservation du domaine public maritime d'engager des poursuites au titre des contraventions de grande voirie qu'ils constatent trouve sa limite dans les autres intérêts généraux dont elles ont la charge, notamment dans les nécessités de l'ordre public. » [3]

19 Et dans cet arrêt le Conseil d'État a jugé :

> « 3. Le contrevenant ne peut utilement soutenir devant le juge des contraventions de grande voirie que l'atteinte qu'il a portée au domaine public serait justifiée par la satisfaction d'un besoin d'intérêt général faisant obstacle à l'engagement des poursuites à son encontre. Dès lors, la cour, qui n'était pas tenue de répondre à l'ensemble des arguments présentés par les requérants au soutien de leur moyen, n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant que MM. B ne pouvaient utilement soutenir, pour contester les poursuites engagées à leur encontre, que les ouvrages qu'ils ont réalisés sur le

> domaine public répondaient aux besoins de la population, ni en tout état de cause qu'ils vont devoir mettre fin à l'activité de leur entreprise et licencier leur personnel. En statuant ainsi à l'égard des poursuites engagées contre MM. B et des conclusions de leur requête, la cour s'est référée tant à l'action publique qu'à l'action domaniale et n'a dès lors pas insuffisamment motivé son arrêt. »

20 Voyez les conclusions J. Arrighi de Casanova sur CE 8 avril 1998 *Ayala et autres* [4] aux tables du recueil Lebon p. 593.

21 Voyez encore CE 23 décembre 2010, ministre de l'Écologie c/ Commune de Fréju,s n° 306544 [5]. Ou encore CAA, Marseille, 24 janvier 2020, Syndicat des copropriétaires de l'immeuble le Lido, n° 17MA04208 [6].

22 À s'en tenir à ces éléments jurisprudentiels, le moyen est donc effectivement inopérant.

23 Nous ne vous cachons pas que ces solutions nous semblent un peu datées.

24 Il nous semble que la préservation du domaine public s'accommoderait d'un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation sur ces sujets. Nous avons déjà eu l'occasion de dire à ce pupitre au cours d'une audience de décembre 2022 (affaire SCI Château Saint-Jean) que l'absence d'un tel contrôle peut sonner aujourd'hui quelque peu comme une anomalie.

25 Nous avions néanmoins alors renoncé à vous proposer de faire évoluer la jurisprudence après avoir relevé que le CE avait encore relativement récemment, en 2018, réaffirmé avec force sa jurisprudence (CE 23 mars 2018 MM. B précité) et qu'il lui appartenait sans doute d'y procéder lui-même [7].

26 Il nous semble que vous pouvez déceler dans la jurisprudence du CE et des conclusions récentes de rapporteurs publics auprès de lui des « signaux faibles » permettant de penser que cette évolution est en cours. Nous pensons notamment à la décision CE 19 décembre 2024 M^me^ E (n° 491592 en A) même si elle porte sur l'office du juge de l'exécution, ainsi qu'à la décision CE 13 novembre 2023, Syndicat de la copropriété La joie de vivre, n° 474211 (en A). Sans revenir sur ces décisions dans le détail, nous

observons que dans ses conclusions sur l'arrêt M^me^ E, Romain Victor indique que :

27 « si le juge statuant sur l'action domaniale, saisi d'une contestation sur ce point, doit rechercher dans quelle mesure la remise à l'état naturel du domaine public maritime présenterait des inconvénients pour l'intérêt général [8], notamment pour la protection de l'environnement, le juge de l'exécution ne saurait, quant à lui, mettre en balance les intérêts en présence pour, en quelque sorte, réévaluer le bien-fondé de la démolition décidée ».

28 À notre sens un revirement est donc envisageable, et il nous semble souhaitable.

29 Nous vous proposons par conséquent de juger que le moyen est opérant et que le jugement doit être annulé pour omission à statuer.

30 Lorsqu'il est saisi par le préfet d'un procès-verbal constatant une occupation irrégulière du domaine public et alors même que la transmission n'est ni assortie, ni suivie de la présentation de conclusions tendant à faire cesser l'occupation irrégulière et à remettre le domaine public en l'état, le juge de la contravention de grande voirie est tenu d'y faire droit sous la seule réserve que des intérêts généraux, tenant notamment aux nécessités de l'ordre public, n'y fassent obstacle.

31 Il en résulte que le contrevenant peut utilement invoquer devant le juge de la contravention de grande voirie des considérations liées à l'intérêt général, tenant notamment aux nécessités de l'ordre public, qui pourraient faire obstacle à la remise en l'état du domaine public.

32 Si vous nous suivez, vous devrez y répondre dans le cadre de l'effet dévolutif de l'appel.

33 Ce sera pour l'écarter au fond.

34 L'intérêt général invoqué ne nous semble pas suffisant, ni pour faire obstacle aux poursuites, ni pour faire obstacles à l'action domaniale et à la remise en l'état des lieux.

35 En effet, d'une part, la circonstance que la dalle en béton soit utilisée comme aire de mise à l'eau pour les surfeurs, qu'elle serve pour les pêcheurs et pour faire du yoga n'est pas suffisante pour conclure à l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation ; ces activités

peuvent se faire ailleurs. D'autre part, l'utilité de ces aménagements pour la sécurité des baigneurs ou les secours, à la supposer avérée, n'est pas telle que la remise en état serait entachée d'erreur manifeste d'appréciation. Enfin, il résulte de l'instruction, notamment des deux diagnostics géotechniques – 2015 et 2023 – du bureau de ERG qu'il existe bien un risque de chutes de blocs sur la zone. En revanche, il ne résulte pas de l'instruction que la destruction de la dalle et la remise en état des lieux serait impossible ou que le maintien de la dalle éviterait les risques d'éboulement. La destruction des ouvrages irrégulièrement implantés sur le domaine public maritime ne nous semble pas susceptible de porter atteinte à la sécurité publique. (Nb : conclusions en sens contraire sur l'appréciation du principe consacré par l'arrêt).

36 La société requérante soulève par ailleurs de nombreux moyens.

37 Commençons par ceux dirigés contre la régularité de la procédure de contravention suivie.

38 En premier lieu, vous pourrez écarter comme manquant en fait le moyen tiré de que M^{me} A, surveillante du domaine public maritime à la direction départementale des territoires et de la mer du Var n'aurait pas été habilitée à établir et à signer le procès-verbal de contravention de grande voirie du 13 janvier 2021 fondant les poursuites engagées contre la SARL Austin. En effet, il résulte de l'instruction, particulièrement des énonciations de la carte de commissionnement produite par l'administration, qu'elle a prêté serment le 3 mars 2016 devant le tribunal de grande instance de Toulon et était commissionnée à l'effet de constater les infractions relevant du code général de la propriété des personnes publiques dans le département du Var.

39 En deuxième lieu, M. Serge Jacob, secrétaire général de la préfecture du Var, bénéficiait d'une délégation de signature couvrant notamment les notifications de copies des procès-verbaux de grande voirie et les saisines du tribunal administratif à fins de poursuite. Le moyen doit donc également être écarté comme manquant en fait.

40 En troisième lieu, l'observation du délai de dix jours mentionné à l'article L. 774-2 du Code de justice administrative n'est pas prescrit à peine de nullité de la procédure [9]. La notification tardive est

irrégulière si elle doit être regardée comme portant atteinte aux droits de la défense [10] mais ce n'est pas le cas en l'espèce [11]. La circonstance que le procès-verbal de contravention de grande voirie dressé le 13 janvier 2021 n'a été notifié à la SARL Austin que le 28 mai 2021 ne l'a pas, en l'espèce, privé de la possibilité de rassembler les éléments de preuve utiles à leur défense. Il résulte de ce qui précède que le moyen tiré de l'atteinte portée aux droits de la défense doit être écarté.

41 En dernier lieu, la société requérante ne peut utilement se prévaloir, pour contester la régularité des poursuites engagées à son encontre, de ce que M. B, le propriétaire de la parcelle cadastrée AW nº 269, n'aurait pas été informé de la présente procédure de contravention de grande voirie ni mis à même de faire valoir ses observations.

42 Par d'autres moyens la SARL Austin conteste la matérialité de l'infraction.

43 En premier lieu elle soutient que les ouvrages dont la démolition n'appartiennent pas au domaine public maritime.

44 Le moyen manque en fait.

45 Les pièces du dossier nous conduisent à la même conclusion que la Cour dans l'arrêt précédemment évoqué.

46 La SARL Austin a bénéficié par le passé d'autorisations d'occupation temporaire du domaine public, dont la dernière, du 17 juin 2016, l'autorisait à occuper des « dalles bétonnées » et un « bâtiment à usage de restauration et de location de matelas parasols », d'une surface de 281,5 m^2. Il y a là un indice de ce que la société a elle-même admis par le passé que les biens étaient situés sur le domaine public.

47 Par ailleurs et surtout vous savez que la limite du domaine public maritime correspond notamment, comme le prévoit le 1° de l'article L. 2111-4 du Code général de la propriété des personnes publiques (*CG3P*), à celle du « rivage de la mer ». […] Ce critère physique objectif de l'article L. 2111-4 *CG3P* et ses conséquences juridiques sur les propriétés privées ainsi incorporées au domaine public ont été jugés conformes à la Constitution sous certaines réserves dont nous reparlerons plus loin [12].

48 En l'espèce, il ressort des pièces du dossier, en particulier des procès-verbaux de constat des 11 janvier 2016, 21 novembre 2016 et 11 décembre 2017 et des photographies annexées à ces procès-verbaux, que le corps du bâtiment et les terrasses adjacentes ont été régulièrement recouverts par les flots.

49 Si la SARL Austin se prévaut de l'existence de perturbations météorologiques exceptionnelles ces jours –là, en produisant des articles de presse, les données prélevées le 11 janvier 2016, à l'heure des constatations, indiquent que la vitesse du vent était de force 5 sur l'échelle de Beaufort, à savoir l'équivalent d'une « bonne brise », et que l'état de la mer en fonction de la hauteur des vagues était de force 5 sur l'échelle de Douglas, à savoir « forte ».

50 S'agissant de la journée du 21 novembre 2016, le vent était de force 7 sur l'échelle de Beaufort. S'agissant des données prélevées le 11 décembre 2017, à l'heure des constatations, celles-ci indiquent que la vitesse du vent était de force 4 ou 5 sur l'échelle de Beaufort, à savoir une « jolie brise » ou une « bonne brise », et que l'état de la mer était de force 6 sur l'échelle de Douglas, à savoir « très forte ». Ces indications ne sauraient ainsi caractériser en l'espèce des perturbations météorologiques exceptionnelles au sens du 1° de l'article L. 2111-4 du code général de la propriété des personnes publiques.

51 Si les requérants soutiennent qu'aucun élément du dossier n'établit que des travaux d'exondation ont été mis en œuvre pour implanter le restaurant en cause, les photos des lieux, en particulier celles prises en 1975 démontrent le contraire, le terrain d'assiette de la construction ayant été soustrait artificiellement à l'action des flots. Par ailleurs, il ressort notamment des procès-verbaux de constat des 9 mai 2017, 2 août 2017, 6 août 2019 et 7 août 2020 et des deux mises en demeure adressées à la société requérante en 2017 et 2020, que cette dernière a continué à exploiter l'établissement et les terrasses situées d'une part et d'autre de celui-ci, ainsi que la dalle bétonnée se trouvant en contrebas du restaurant. Enfin, il ne saurait y avoir de confusion entre cette même dalle bétonnée et le restaurant avec ses terrasses adjacentes dès lors que la dernière autorisation d'occupation temporaire accordée le 17 juin 2016 à la société Austin, vise les dalles bétonnées et le bâtiment à usage de restauration et de

location de matelas parasols pour une surface de 281,5 m². Par suite, les constructions en litige sont implantées sur le domaine public maritime, en application des dispositions du 1° de l'article L. 2111-4 du CGPPP. Il peut également être précisé que cela a été confirmé par la délimitation du domaine public telle que fixée par l'arrêté préfectoral en date du 25 mai 2023.

52 En deuxième lieu, la requérante fait valoir qu'elle n'est pas propriétaire des ouvrages en cause, et qu'elle n'exploitait ces installations que de manière saisonnière et non exclusive.

53 Vous savez que la personne qui peut être poursuivie pour contravention de grande voirie est soit celle qui a commis ou pour le compte de laquelle a été commise l'action qui est à l'origine de l'infraction, soit celle sous la garde de laquelle se trouvait l'objet qui a été la cause de la contravention [13]. Il convient aujourd'hui de se reporter sur ce point à l'arrêt CE 31 mai 2022 SCI Mayer n° 457886 en B.

54 En l'espèce, il ressort des pièces du dossier que la SARL Austin exploite depuis 2013, le restaurant de plage « La Kima » et ses dépendances, qu'elle a bénéficié pour ce faire d'autorisations d'occupation du domaine public et qu'une palissade interdisait l'accès au site du public par la plage, une ardoise indiquant par ailleurs que l'accès était privé. Dès lors, même si elle n'a pas construit les ouvrages, il est constant qu'elle les a utilisés à son profit, exclusif en saison, pendant plusieurs années. Elle doit ainsi être regardée comme ayant la garde de ces aménagements.

55 Dès lors la SARL Austin occupe le domaine public de manière irrégulière depuis le 1er novembre 2016, qu'elle a fait l'objet, en 2017 et 2020, de deux mises en demeure de cesser toute exploitation de l'établissement « La Kima » et de procéder au démontage du bâtiment.

56 Dans ces conditions, il y a lieu de condamner la SARL Austin au paiement d'une amende d'un montant de 1 500 euros telle que prévue par les textes applicables.

57 Par ces motifs, nous concluons :

- non-lieu à statuer sur les conclusions de la requête nº 24MA02136 (demande de sursis à exécution) ;

- annulation du jugement nº 2101463 du 1er décembre 2023 ;

- condamnation de la SARL Austin à payer une amende d'un montant de 1 500 euros.

- injonction faite à la SARL Austin de remettre en état le domaine public maritime, sous peine d'une astreinte de 500 euros par jour de retard, à compter de l'expiration d'un délai de neuf mois suivant la notification de la décision à intervenir.

- en cas d'inexécution par l'intéressée, passé un délai de neuf mois après la notification de la décision à intervenir, l'administration est autorisée à procéder d'office, aux frais du contrevenant, à la remise en état des lieux.

NOTES

1 CE, Sect., 23 févr. 1979, nº 4467, rec. p. 75, conclusions A. Bacquet.

2 - CE 30 septembre 2005, Mme A, nº 263442 en A: « Considérant que les autorités chargées de la police et de la conservation du domaine public maritime sont tenues, par application des principes régissant la domanialité publique, de veiller à l'utilisation normale des rivages de la mer et d'exercer à cet effet les pouvoirs qu'elles tiennent de la législation en vigueur, y compris celui de saisir le juge des contraventions de grande voirie, pour faire cesser les occupations sans titre et enlever les obstacles créés de manière illicite, notamment, à la suite d'une pollution par des produits pétroliers qui s'opposent à l'exercice par le public, de son droit à l'usage de ce domaine ; que l'obligation ainsi faite à ces autorités trouve sa limite dans les autres intérêts généraux dont elles ont la charge et, notamment, dans les nécessités de l'ordre public ; qu'en revanche, elles ne sauraient légalement s'y soustraire pour des raisons de simples convenances administratives ; »

- CE, 23 décembre 2010, Ministre de l'Écologie c/ Commune de Fréjus, nº 306544 en A qui porte sur un cas d'occupation irrégulière du domaine public par un ouvrage public. Le CE a jugé dans cette affaire : « Dès qu'il est saisi par le préfet d'un procès-verbal constatant une occupation irrégulière du domaine public, et alors même que la transmission n'est ni

assortie, ni suivie de la présentation de conclusions tendant à faire cesser l'occupation irrégulière et à remettre le domaine public en l'état, le juge de la contravention de grande voirie est tenu d'y faire droit sous la seule réserve que des intérêts généraux, tenant notamment aux nécessités de l'ordre public, n'y fassent obstacle. Il en résulte que, lorsque l'atteinte au domaine public procède de l'édification d'un ouvrage public, c'est au seul préfet qu'il appartient d'apprécier si une régularisation de la situation de l'ouvrage public demeure possible et si sa démolition entraînerait, au regard de la balance des intérêts en présence, une atteinte excessive à l'intérêt général, soit avant d'engager la procédure de contravention de grande voirie en transmettant au juge le procès-verbal, soit après l'engagement de la procédure dont il peut se désister. »

3 « Ils faisaient en effet valoir que les travaux réalisés répondaient aux besoins de la population et que leur condamnation entraînerait la cessation de leur activité de perliculture, qui constitue l'une des principales activités économiques de l'atoll. Ils y voyaient là des motifs d'intérêt général faisant obstacle à l'engagement des poursuites et à leur condamnation. Mais il n'appartient jamais à un contrevenant d'invoquer, pour échapper à la condamnation, des motifs qui auraient fait obstacle à l'engagement des poursuites. Voyez sur ce point vos décisions Ayala et autres du 8 avril 1998 (8^{e} et 9^{e} ssr, n^{os} 181562 à 181573, T. p. 893, concl. J. Arrighi de Casanova), aux Tables sur ce point, qui qualifient un tel moyen d'inopérant. La solution inverse reviendrait à transformer la part d'appréciation reconnue à l'autorité administrative sur le fondement de l'intérêt général en obligation de ne pas poursuivre à raison d'un intérêt général. En outre, vous le savez, le juge administratif se refuse à se prononcer sur les motifs qui ont déterminé l'administration à engager les poursuites (21 janv. 1925, SA des automobiles Bellanger, n^{os} 72508, 72509, rec. p. 66). Enfin, si vous avez jugé que le juge de la contravention de grande voirie est tenu de faire droit aux conclusions de l'autorité administrative tendant à la remise en état du domaine, sous la seule réserve que des intérêts généraux, tenant notamment aux nécessités de l'ordre public, n'y assent obstacle, vous avez lié l'appréciation du juge sur ce point à celle de l'administration. La cour n'a donc commis aucune erreur de droit en jugeant, par des motifs suffisants, que la circonstance à la supposer établie, que les ouvrages réalisés par les contrevenants sur le domaine public répondraient aux besoins de la population était sans incidence sur le bien -fondé des poursuites diligentées à leur encontre.3 »

4 n^os 181562 à 181573, en B. « Les arrêts jugent que “dès lors que le préfet était tenu de prendre les mesures propres à assurer l'intégrité du domaine public maritime, sont inopérants les moyens tirés de ce qu'il serait inopportun de faire procéder à la remise des lieux en état compte tenu de l'ancienneté de l'occupation irrégulière de la plage de Beauduc par des constructions et installations aménagées sans autorisation, de leur nombre ou de leur prétendu caractère social ou écologique”. Or, selon les pourvois, la cour devait bien tenir compte de ce que l'obligation de poursuivre pesant sur l'administration, doit céder devant d'autres intérêts publics, notamment ceux de l'ordre public. En outre, les requérants estiment que la cour a dénaturé leurs écritures, dès lors qu'ils ne s'étaient pas bornés à invoquer l'opportunité. Sont ici en cause, mais pour la première fois sous l'angle du bien fondé de poursuites effectivement engagées, les principes issus de votre arrêt de section du 23 février 1979, ministre de l'Équipement c/ Association Des Amis des Chemins de Ronde, p. 75, qui fait obligation aux autorités chargées de la police et de la conservation du domaine public maritime d'engager des poursuites pour préserver l'intégrité de ce domaine sous la seule réserve des autres intérêts généraux dont elles ont la charge et, notamment, des nécessités de l'ordre public. Cette jurisprudence fait ainsi obstacle à ce que l'autorité compétente se prévale, pour s'y soustraire, de raisons de simple convenance administrative. La solution que vous avez retenue, et qui prévaut depuis lors, a pour objet, comme le montrent les conclusions du Président Bacquet publiées au Lebon sous cet arrêt, de consacrer une certaine compétence liée de l'administration en matière de poursuites de contravention de grande voirie et de déroger au principe d'opportunité des poursuites. Il en résulte que les motifs que l'administration peut invoquer lorsque - comme c'était le cas dans cet arrêt - son refus de poursuivre est contesté devant le juge, sont strictement limités. Mais cela ne saurait, à notre sens, signifier pour autant que, dans le cas inverse ou des poursuites sont engagées, leur bien-fondé pourrait être utilement contesté par des moyens tirés de ce que l'administration aurait dû faire prévaloir les nécessités de l'ordre public. Autrement dit, nous ne voyons pas comment vous pourriez accepter que le contrevenant contre lequel sont engagées des poursuites soutienne devant le juge de contravention de grande voirie que ces poursuites sont susceptibles d'entraîner des désordres. Cela reviendrait à lui permettre de se prévaloir de troubles, dont il pourrait être lui- même le fauteur, pour exiger que l'administration s'abstienne de le poursuivre. Et cela vous conduirait en outre à ouvrir la voie d'un contrôle juridictionnel des motifs ayant conduit

l'administration à engager des poursuites. Or nous ne pensons pas que la jurisprudence Association des Amis des Chemins de Ronde puisse être comprise comme remettant en cause les solutions antérieures, en vertu desquelles vous avez toujours refusé que la personne poursuivie soit admise à faire valoir que les poursuites dont elle fait l'objet procèdent de motifs étrangers à la préoccupation d'assurer la protection du domaine public. Nous pensons donc que les considérations tirées des nécessités de l'ordre public ne peuvent être invoquées que par l'administration, lorsqu'il lui appartient de justifier un éventuel refus de mettre en œuvre des poursuites, et qu'elles sont étrangère au débat qui peut se nouer devant le juge, lorsque ce dernier statue sur des poursuites effectivement engagées. Si vous partagez cette analyse, vous en déduirez que le moyen tiré des risques de trouble à l'ordre public était bien inopérant et que l'argumentation par laquelle les requérants critiquent devant vous la manière dont la cour y a répondu l'est tout autant ».

5 « Dès qu'il est saisi par le préfet d'un procès-verbal constatant une occupation irrégulière du domaine public, et alors même que la transmission n'est ni assortie, ni suivie de la présentation de conclusions tendant à faire cesser l'occupation irrégulière et à remettre le domaine public en l'état, le juge de la contravention de grande voirie est tenu d'y faire droit sous la seule réserve que des intérêts généraux, tenant notamment aux nécessités de l'ordre public, n'y fassent obstacle. Il en résulte que, lorsque l'atteinte au domaine public procède de l'édification d'un ouvrage public, c'est au seul préfet qu'il appartient d'apprécier si une régularisation de la situation de l'ouvrage public demeure possible et si sa démolition entraînerait, au regard de la balance des intérêts en présence, une atteinte excessive à l'intérêt général, soit avant d'engager la procédure de contravention de grande voirie en transmettant au juge le procès verbal, soit après l'engagement de la procédure dont il peut se désister ». En l'espèce : « la cour a commis une erreur de droit en se fondant sur ce que la régularisation de la situation de l'ouvrage public constitué par le socle du parvis était possible, d'une part, et que sa démolition au regard de la balance des intérêts en présence aurait constitué une atteinte excessive à l'intérêt général, d'autre part, pour juger que la commune de Fréjus était fondée à soutenir que c'était à tort que le tribunal administratif de Nice avait prescrit la suppression de cet ouvrage public ».

6 « 17. Le syndicat appelant soutient enfin que la démolition des aménagements en litige porterait une atteinte excessive à l'intérêt général dès lors que leur maintien est compatible avec l'affectation publique du

domaine public maritime naturel et ne constitue aucun obstacle à la libre circulation du public. Toutefois, il appartient au seul préfet d'apprécier si la démolition des ouvrages implantés sur le domaine public entraînerait, au regard de la balance des intérêts en présence, une atteinte excessive à l'intérêt général, soit avant d'engager la procédure de contravention de grande voirie en transmettant au juge le procès verbal, soit après l'engagement de la procédure dont il peut se désister. Ainsi qu'il a été dit au point 5, saisi d'un procès-verbal constatant une occupation irrégulière du domaine public, le juge de la contravention de grande voirie est tenu d'ordonner la remise en état du domaine public. »

7 D'autres cours s'étaient engagées dans cette voie avant la confirmation de 2018. Voyez notamment CAA Nantes, 28 novembre 2014, M. C n° 13NT00202 qui écarte comme non fondé et non comme inopérant ce type de moyen (« 7. Considérant, en second lieu, en tout état de cause, que M. D n'établit pas que les opérations de démolition de la terrasse implantée sur le domaine public maritime seraient susceptibles d'entraîner des risques pour la sécurité publique ou l'ordre public faisant obstacle à l'exercice des poursuites auquel l'administration est normalement tenue en vue de rendre les lieux, ainsi qu'il a été dit plus haut, dans un état conforme à leur affectation publique ; qu'il n'établit pas davantage que cette terrasse dont il résulte de l'instruction, notamment de la note du 25 octobre 2011 du service territorial de l'architecture et du patrimoine qu'elle n'est, ni classée au titre des monuments historiques, ni inscrite à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques et ne bénéficie pas du label " patrimoine du XX^{e} siècle " ou du label délivré par la Fondation du patrimoine, présenterait un intérêt historique ; qu'enfin, le coût des opérations de démolition pour le contrevenant est sans incidence sur l'obligation de remise en état des lieux ; ».

8 CE, 8^{e} et 3^{e} ssr, 13 novembre 2023, Syndicat de la copropriété « La Joie de Vivre », n° 474211, aux T.

9 CE 1er mars 1967, ministre des Postes c/ M^{lle} F, n° 69375, rec. p. 101 ; CE 29 nov. 1978, G, n° 3862, rec. p. 479, concl. B. Genevois ; CE 21 juin 1993, Entreprise Plouzennec, n° 112774

10 CE 12 nov. 1980, Entreprise Jagou, n° 5176 ; 15 déc. 2000, Sté SCREG-Est, n° 195209

11 Le Conseil d'État a estimé que la notification d'un procès-verbal établi plus de sept ans auparavant était de nature à priver un contrevenant de la possibilité de rassembler des preuves utiles pour sa défense (CE,

30 avr. 1997, H, nº 132753, rec. p. 182, conclusions G. Bachelier). En l'espèce le délai est de quelques mois. La jurisprudence admet des délais beaucoup plus longs : voir par exemple CE 19 sept. 2018, Sté Entreprise nationale de transport maritime de voyageurs, nº 415044. Ajoutons qu'aucune disposition législative ou réglementaire n'impartit à l'autorité compétente un délai pour dresser procès-verbal de constat d'une contravention de grande voirie après qu'elle a eu connaissance de l'infraction (Notamment CAA Nantes 27 décembre 2013 nº 12NT02081, 12NT02082, M. N). De même aucune disposition n'impose que le procès-verbal constatant une contravention de grande voirie soit établi contradictoirement (Notamment CAA Nantes 27 décembre 2013 nos 12NT02081, 12NT02082, M. N ; CE 1er juillet 1964, Sieur O, au Rec. p. 371 ; CAA Bordeaux, 21 avril 2011, M. et Mme D, nº 10BX01532).

12 Décision CC 2013-316 QPC du 24 mai 2013, SCI Pascal et autres.

13 CE, 27 février 1998, ministre de l'Équipement, des transports et du logement c/ société Sogeba, nº 169259.

INDEX

Mots-clés
contravention de grande voirie, saisine du juge par procès-verbal, moyens opérants en défense du contrevenant, C+

Rubriques
Propriétés publiques

Le contrevenant n’engage pas sa responsabilité au titre d’une contravention de grande voirie en cas de travaux réalisés sur le domaine public en exécution d’une mise en demeure du préfet qui n’est pas manifestement illégale

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Marseille, 5e – N° 24MA03035 – 23 juin 2025

RÉSUMÉ

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

1 N'est pas responsable la personne qui accomplit un acte commandé par l'autorité légitime, sauf si cet acte est manifestement illégal. Dès lors que les travaux mis en cause par le gestionnaire du domaine public, qui n'étaient pas manifestement illégaux, ont été conduits par la personne poursuivie sur le domaine qui lui avait été sous-concédé en exécution d'une mise en demeure adressée par le préfet, autorité légitime, au titre de la législation sur les installations classées pour la protection de l'environnement, aucune contravention de grande voirie n'est susceptible d'être constituée.

INDEX

Mots-clés
contravention de grande voirie, responsabilité du contrevenant, exécution d’un acte de l’autorité publique, exonération, C+

Rubriques
Propriétés publiques

La computation du délai de prescription quadriennale à l'égard des victimes par ricochet des essais nucléaires français

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Marseille, 4e – N° 24MA01497 – 17 septembre 2025

TEXTES

Résumé
Conclusions du rapporteur public (Claire Balaresque)

RÉSUMÉ

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

1 Le délai de prescription quadriennale court à l'égard des victimes par ricochet des essais nucléaires français au Sahara et en Polynésie française, quant à leur connaissance des origines des dommages causés par le décès d'un parent qu'elles imputent à ces essais, à compter de la publication le 6 janvier 2010 de la loi du 5 janvier 2010 relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français et de celle de son décret d'application du 11 juin 2010 et de ses modifications établissant la liste des maladies visées par cette loi.

CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR PUBLIC

Claire Balaresque
Rapporteure publique

Droits d'auteur
Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

1 Les cinq affaires dont vous êtes saisis aujourd'hui opposent au ministre des armées les proches (veuves, enfants et petits-enfants) de soldats, engagés volontaires ou appelés du contingent, qui ont servi dans les années 1960 sur les sites d'expérimentations nucléaires au Sahara et sont tous décédés des suites d'une maladie cancéreuse (lymphome, leucémie, cancer du côlon, cancer des os, cancer du foie), avant l'adoption de la loi du 5 janvier 2010 relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires.

2 Si l'article 1er de la loi du 5 janvier 2010 dispose que, dans les conditions qu'elle prévoit, peut obtenir réparation intégrale de son préjudice, toute personne souffrant d'une maladie radio-induite résultant d'une exposition à des rayonnements ionisants dus aux essais nucléaires français et inscrite sur une liste fixée par décret en Conseil d'État, ou si cette personne est décédée, ses ayants-droits, ce n'est toutefois pas sur ce fondement que les proches de MM. A, B, C, D et E cherchent aujourd'hui devant vous à obtenir réparation.

3 En effet, ce n'est pas en leur qualité d'ayant-droit des victimes décédées mais en leur qualité de proches de ces victimes et donc de « victimes par ricochet » que les appelants, tous représentés par le même conseil, demandent réparation des préjudices propres qu'ils ont subi du fait de ce décès.

4 Précisons que Mmes A, B, C, D et E avaient préalablement saisi le comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN) mis en place par cette loi du 5 janvier 2010 de demandes tendant à l'indemnisation des préjudices subis par leurs défunts époux, en leur qualité d'ayants-droits.

5 Les consorts A, B, C, D et E ont ensuite présenté au ministre des armées des demandes tendant à l'indemnisation de leurs préjudices propres résultant du décès de leur mari, père et grand-père. Ces demandes ayant été implicitement rejetées, ils ont saisi les tribunaux administratifs de Dijon et Lyon de recours indemnitaires, également rejetés. Vous êtes aujourd'hui saisis des appels contre ces jugements de rejet, qui vous ont été transmis par ordonnances du président de la Section du contentieux, auquel le président de la cour administrative d'appel (CAA) de Lyon, également président du CIVEN, avait transmis ces requêtes.

6 La première question que vous aurez, selon moi, à vous poser est celle de savoir si l'action introduite par les consorts A, B, C, D et E en réparation des préjudices propres qu'ils ont subis du fait du décès de leur proche est bien susceptible de prospérer devant la juridiction administrative.

7 Vous le savez, nous avons d'ailleurs récemment abordé cette question au sujet d'un autre régime légal d'indemnisation, destiné à réparer les préjudices subis par les personnes soumises au service du travail obligatoire, la jurisprudence traditionnelle du Conseil d'État « exclut, en principe, que cohabitent avec le régime de responsabilité de droit commun les régimes légaux de réparation », cette exclusion ayant pour conséquence qu'en règle générale, « le régime spécial s'applique seul dans les hypothèses précises qu'il envisage »[1].

8 L'existence d'un régime légal d'indemnisation, qu'il ait été institué au titre de la responsabilité fautive de l'État (comme c'est le cas de celui mis en place par la loi du 23 février 2022 portant reconnaissance de la Nation envers les harkis et réparation des préjudices subis par ceux-ci et leurs familles du fait de l'indignité de leurs conditions d'accueil et de vie dans certaines structures sur le territoire français) ou au titre de la solidarité nationale (comme c'est le cas de celui mis en place par la loi du 5 janvier 2010[2]), « fait obstacle, depuis son entrée en vigueur, à ce que la responsabilité de droit commun de l'État puisse être recherchée au titre des mêmes dommages », pour reprendre les termes de l'avis du Conseil d'État M. F[3].

9 Toutefois, ainsi que je l'ai indiqué, le régime légal d'indemnisation mis en place par la loi du 5 janvier 2010 prévoit seulement l'indemnisation des préjudices subis par les victimes directes des essais nucléaires, à

leur profit ou à celui de leurs ayants-droits lorsqu'elles sont décédées.

10 L'existence de ce régime légal d'indemnisation, qui ne prévoit aucune indemnisation des victimes indirectes (ou victimes par ricochet) des essais nucléaires, ne saurait donc faire obstacle à ce que les proches des victimes directes introduisent une action en responsabilité contre l'État en vue d'obtenir réparation du préjudice qu'ils ont subi par suite du décès de leur proche.

11 C'est ce que le Conseil d'État a expressément jugé à propos du forfait de pension prévu par les dispositions du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre [4] : la législation sur les pensions militaires n'ouvrant aucun droit à pension au profit des frères et sœurs des militaires décédés en service, elle ne fait, dès lors, pas obstacle à ce que les frères et sœurs des militaires décédés en service introduisent une action en responsabilité contre l'État en vue d'obtenir réparation du préjudice qu'ils ont subi par suite du décès de leur frère.

12 Et c'est aussi ce que votre cour a jugé, à propos de la loi du 5 janvier 2010, par un arrêt d'ailleurs invoqué par les appelants [5].

13 La cour administrative d'appel (CAA) de Paris a de même jugé, par un arrêt classé en C+ [6], que si :

> « ce régime d'indemnisation au titre de la solidarité nationale, qui institue au profit des victimes directes une présomption de causalité entre l'exposition aux rayonnements ionisants due aux essais nucléaires français et la survenance de la maladie, est exclusif de tout autre tendant à la réparation des mêmes préjudices. En revanche, il ne fait pas obstacle, non plus qu'aucune autre disposition législative ou réglementaire, à ce que les proches de ces victimes sollicitent une indemnisation en raison de leurs propres préjudices, selon les règles de droit commun ».

14 Vous ne pourrez donc opposer à l'action des appelants une irrecevabilité tenant à l'existence d'un régime légal d'indemnisation.

15 Avant de vous intéresser à la question de savoir si les conditions d'engagement de la responsabilité de l'État, selon les règles de droit commun, sont remplies ou non en l'espèce, vous devrez d'abord

examiner l'exception de prescription quadriennale opposée en défense par le ministre des armées.

16 Précisons que cette prescription a bien été opposée, dans ces cinq affaires, tant en première instance qu'en appel, même si dans l'affaire A, les premiers juges ne l'ont pas examinée.

17 Rappelons en effet qu'aux termes de l'article 7 de la loi du 31 décembre 1968, l'exception de prescription quadriennale doit être opposée dès la première instance pour que l'administration puisse utilement s'en prévaloir en appel.

18 S'agissant du point de départ de cette prescription, ainsi que l'indique lui-même le ministre en défense, le Conseil d'État a jugé qu'il résulte de la combinaison des dispositions des articles 1er, 2 et 3 de la loi du 31 décembre 1968 que la connaissance par la victime de l'existence d'un dommage ne suffit pas à faire courir le délai de la prescription quadriennale et que le point de départ de cette prescription est la date à laquelle la victime est en mesure de connaître l'origine de ce dommage ou du moins de disposer d'indications suffisantes selon lesquelles ce dommage pourrait être imputable au fait de l'administration [7].

19 Le point de départ de cette prescription n'est donc pas le décès du proche des consorts A, B, C, D ou E mais bien la date à laquelle ces derniers étaient en mesure d'en connaître l'origine ou du moins de disposer d'indications suffisantes selon lesquelles ce décès pourrait être imputable au fait de l'administration, ainsi que l'a jugé la CAA Toulouse, par un arrêt du 27 mai 2025, nº 23TL02343, inédit.

20 Par cet arrêt récent, la CAA de Toulouse a retenu, pour déterminer la date à laquelle l'épouse, les enfants et petits-enfants d'une victime des essais nucléaires français « doivent être regardés comme ayant eu connaissance d'indications suffisantes selon lesquelles les dommages personnels qu'ils ont subis », en leur qualité de proches de cette victime, pouvaient être imputables au fait de l'administration, celle de la demande présentée par l'épouse de la victime, en sa qualité d'ayant-droit de son époux décédé, au comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN).

21 L'approche purement subjective ainsi retenue par la CAA de Toulouse pour déterminer la date à laquelle les proches d'une victime des

essais nucléaires sont en mesure de disposer d'indications suffisantes selon lesquelles ce décès pourrait être imputable au fait de l'administration ne me paraît toutefois pas pleinement satisfaisante.

22 En effet, le Conseil d'État retient traditionnellement une approche plus objective de la date à laquelle la victime est en mesure d'imputer le fait dommageable au fait de l'administration et cesse donc de pouvoir « être légitimement regardée comme ignorant l'existence de sa créance », pour reprendre les termes de l'article 3 de la loi du 31 décembre 1968.

23 Le créancier peut n'être matériellement pas en mesure d'identifier le débiteur de sa créance, à défaut de disposer d'indications suffisantes sur l'origine de sa créance.

24 C'est le cas par exemple du patient d'un établissement public qui ne dispose pas des informations lui permettant d'avoir connaissance de l'existence d'un possible lien de causalité entre son hospitalisation et le dommage révélé plusieurs années après [8], en particulier lorsque l'établissement public hospitalier a donné des informations trompeuses sur la cause des préjudices dont il demande réparation [9].

25 C'est le cas également du propriétaire d'un immeuble qui subit des désordres pouvant avoir plusieurs causes, tant que l'existence ou le fonctionnement d'un ouvrage public n'a pas été identifié, dans le cadre d'une expertise, comme étant l'une des causes possibles de ce désordre [10].

26 Mais dès lors que l'intéressé dispose des éléments lui permettant de faire matériellement le lien entre le dommage qu'il subit et le fait de l'administration, la prescription court.

27 C'est le cas en particulier lorsque les textes applicables lui permettent de déterminer ce lien, sans qu'ait d'incidence à cet égard la circonstance qu'il ait disposé d'informations contradictoires de la part de l'administration [11].

28 Par la décision *M. Alaimo* rendue aux conclusions d'Arnaud Skzryerbak, le Conseil d'État a ainsi retenu, comme point de départ de la prescription de la créance née du préjudice d'anxiété des travailleurs exposés aux poussières d'amiante, la publication de l'arrêté qui inscrit l'établissement en cause, pour une période au

cours de laquelle l'intéressé y a travaillé, sur la liste établie par arrêté interministériel dans les conditions prévues par la loi du 23 décembre 1998 qui instaure un régime particulier de cessation anticipée d'activité au profit des salariés ou anciens salariés des établissements de fabrication ou de traitement de l'amiante ou de matériaux contenant de l'amiante.

29 Le Conseil d'État juge en effet que cette publication est par elle-même de nature à porter à la connaissance de l'intéressé, s'agissant de l'établissement et de la période désignés dans l'arrêté, la créance qu'il peut détenir de ce chef sur l'administration au titre de son exposition aux poussières d'amiante.

30 Dans ses conclusions sur cette décision, Arnaud Skryerzbak, reprenant les conclusions de Jean Lessi sur la décision O, précise que si la jurisprudence admet que l'ignorance puisse avoir des causes matérielles, l'ignorance juridique n'est, elle, pas regardée comme légitime.

31 Il rappelle également qu'au requérant qui expliquait ignorer ses droits jusqu'à ce que la doctrine administrative soit infirmée, le Conseil d'État a répondu que rien ne l'avait empêché de saisir le juge [12] et que la jurisprudence refuse donc de fixer le point de départ de la prescription à la révélation d'une illégalité par le juge, qu'il soit administratif [13] ou constitutionnel [14].

32 Dans nos affaires, l'étendue du préjudice subi à raison du décès de leurs proches par les appelants, qu'ils imputent aux conséquences des essais nucléaires menés par l'État dans les années 1960 au Sahara, était entièrement connu d'eux à la date de ce décès.

33 S'ils pouvaient être regardés comme ignorant légitimement l'existence de la créance qu'ils pouvaient détenir sur l'État du fait des préjudices nés de ce décès jusqu'à ce qu'ils soient en mesure de disposer d'indications suffisantes selon lesquelles ce décès pourrait être imputable aux essais nucléaires, il me semble que, tout comme pour les travailleurs exposés aux poussières d'amiante, la publication des textes relatifs à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes – y compris décédées - des essais nucléaires français, c'est-à-dire de la loi du 5 janvier 2010 et de ses décrets d'application,

était par elle-même de nature à porter à leur connaissance la créance qu'il pouvait détenir sur l'État du fait du décès de leurs proches.

34 En effet, à compter de la publication de la loi du 5 janvier 2010, qui instaure au bénéfice des personnes directement exposées aux essais nucléaires au sein de zones et de périodes déterminées une présomption de causalité entre cette exposition et certaines maladies, les appelants, dont les proches décédés d'une maladie cancéreuse avaient été affectés sur les sites d'expérimentation nucléaire au Sahara entre le 13 février 1960 et le 31 décembre 1967, soit une zone et une période définies par l'article 2 de cette loi, avaient connaissance de ce que leurs proches étaient susceptibles d'avoir été exposés aux conséquences néfastes pour leur santé des essais nucléaires français.

35 Et à compter de la publication, le 13 juin 2010, du décret du 11 juin 2010 pris en application de cette loi, dont l'annexe fixe les maladies radio-induites susceptibles d'ouvrir droit à réparation, les appelants, du moins les consorts B, C, D et E, avaient connaissance de ce que la maladie cancéreuse (leucémie, cancer du côlon, cancer des os, cancer du foie) dont était décédé leur proche le rendait susceptible de bénéficier du régime légal d'indemnisation ainsi créé.

36 Ils étaient, dès lors, en mesure de considérer qu'il pouvait exister un lien de causalité entre les essais nucléaires et le décès de leur proche et donc que les préjudices propres qu'ils ont subis du fait de ce décès étaient susceptibles d'être imputables à un fait de l'administration.

37 Dans ces conditions, le délai de prescription de l'action tendant à l'engagement de la responsabilité de l'État du fait des préjudices propres qu'ils ont subis à raison de ce décès a commencé à courir au plus tard le 1er janvier 2011.

38 En ce qui concerne les consorts A, ce n'est certes que par le décret du 30 avril 2012, publié le 3 mai 2012, que la maladie dont est décédée M. A, un lymphome non hodgkinien, a été incluse sur la liste des maladie radio-induites mentionnées à l'article 1er de la loi du 5 janvier 2010 annexée au décret du 11 juin 2010.

39 De sorte que, pour ces appelants, vous pourrez considérer que le délai de prescription de l'action tendant à l'engagement de la responsabilité de l'État du fait des préjudices propres qu'ils ont subis

à raison de ce décès a commencé à courir au plus tard le 1er janvier 2013.

40 Si vous me suivez pour retenir cette conception objective et retenir comme point de départ du délai de prescription la publication des textes instaurant une présomption de causalité entre l'exposition aux essais nucléaires et la maladie à l'origine du décès du proche des appelants, vous ne pourrez qu'écarter l'argumentation des appelants tenant à ce que seules les décisions des juridictions administratives ou la proposition d'indemnisation du CIVEN retenant cette présomption de causalité puissent constituer le point de départ de ce délai de prescription.

41 Vous pourrez également écarter leur argumentation tenant à l'interruption du délai de prescription qui résulteraient selon eux de ces décisions juridictionnelles ou propositions du CIVEN : d'une part, la prescription était déjà acquise lors de l'intervention de ces décisions ou propositions, d'autre part, ces décisions et propositions se rattachent à la seule créance née de l'action successorale suivant le décès de la victime directe des essais nucléaires, créance qui est distincte des créances en litige tendant à la réparation des préjudices propres des requérants : ces décisions et propositions n'auraient donc pu en tout état de cause interrompre le délai de prescription, si celui-ci n'avait pas déjà été expiré [15].

42 Compte-tenu de la date à laquelle les appelants ont adressé leur demande indemnitaire préalable à l'administration (décembre 2021 pour les consorts C et E, janvier 2022 pour les consorts D, avril 2022 pour les consorts B et mai 2022 pour les consorts A), l'exception de prescription quadriennale opposée par le ministre dans ces cinq affaires ne peut qu'être accueillie.

43 Vous n'aurez donc pas à examiner si les conditions d'engagement de la responsabilité de l'État, selon les règles de droit commun, sont remplies ou non en l'espèce.

44 Par ces motifs, je conclus au rejet au fond de ces cinq requêtes.

NOTES

1 Voir notamment sur ce point les conclusions d'Esther de Moustier sur l'avis contentieux CE 6 oct. 2023, M. F, nº 475115, au Recueil.

2 Sur ce point, voyez CE, 17 octobre 2016, Caisse de prévoyance sociale de la Polynésie française, nº 400375, aux T.

3 CE, avis, 6 oct. 2023, M. F, nº 475115.

4 Par une décision CE, 27 juillet 1990, Consorts G, nº 57078, au Recueil.

5 CAA, Marseille, 6 avril 2021, ministre des Armées c/ M^{me} H veuve I et autres, nº 17MA00404 : « 5. Ni les dispositions de la loi du 13 juillet 1972 portant statut général des militaires ni celles de la loi du 5 janvier 2010 relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français ne font obstacle à ce qu'une action de droit commun pouvant aboutir notamment à la réparation des préjudices subis par les ayants droit de la victime déjà indemnisée soit engagée contre l'État, dans le cas notamment où la maladie de la victime serait imputable à une faute de nature à engager la responsabilité de l'État ».

6 CAA Paris, 30 décembre 2021, M. J, nº 19PA03088C+.

7 Cf. CE, 6 décembre 2002, commune d'Alberstroff, nº 230291.

8 cf. CE, 30 décembre 1998, K, nº 189286.

9 cf. CE, 27 juin 2005, Consorts L, nº 261574, aux T.

10 CE, 26 octobre 1983, M, nº 24320, aux T. et CE, 6 décembre 2013, commune d'Étampes, nº 344062, aux T. sur un autre point.

11 Sur ce point, voyez la décision CE, 27 juillet 2016, P, nº 388198, inédite aux conclusions de Jean Lessi.

12 cf. CE, 11 avril 2008, M. Q, nº 286689.

13 CE 31 janvier 1996, R, nº 152553, aux Tables.

14 CE, 24 décembre 2019, Société hôtelière Paris Eiffel Suffren, nº 425983, au Recueil.

15 Sur ce point, voyez CE, 7 avril 2004, Société anonyme d'habitation à loyer modéré la Campinoise d'habitation, nº 236290, aux T.

INDEX

Mots-clés
essais nucléaires, responsabilité pour faute et sans faute, victimes indirectes, prescription quadriennale, point de départ, connaissance des origines des dommages

Rubriques
Responsabilité

Responsabilité de l’Etat au titre du service du travail obligatoire et régime légal d’indemnisation

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Marseille, 4e – N° 25MA00403 – 08 juillet 2025

RÉSUMÉ

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

1 En adoptant la loi nº 51-538 du 14 mai 1951, dont une partie est aujourd'hui reprise dans le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, le législateur a entendu reconnaître un droit à réparation au titre des préjudices causés, durant la Seconde guerre mondiale, aux personnes contraintes au travail en pays ennemi, en territoire étranger occupé par l'ennemi ou en territoire français annexé par l'ennemi, et notamment à celles qui avaient fait l'objet d'une rafle ou d'une réquisition opérée en vertu de l'acte dit « loi du 16 février 1943 » portant institution du service du travail obligatoire (STO). À cet effet, cette loi a créé un statut leur reconnaissant la qualité de victimes de la guerre ainsi que des droits, et a prévu, par son article 11, l'attribution d'une indemnitaire forfaitaire. Après que le décret nº 52-1000 du 17 août 1952 portant règlement d'administration publique a fixé les modalités d'application de cette loi du 14 mai 1951, le montant de cette indemnité forfaitaire a été fixé à 11 000 francs par le deuxième alinéa de l'article 44 de la loi nº 53-1340 du 31 décembre 1953 portant règlement d'administration publique. Prise dans son ensemble, cette loi doit ainsi être regardée comme ayant permis, autant qu'il a été possible, l'indemnisation des préjudices de toute nature causés aux victimes du STO, y compris, le cas échéant, de leur préjudice financier constitué par l'absence de versement d'un salaire en contrepartie du travail fourni. Ce régime particulier d'indemnisation fait obstacle, depuis son entrée en vigueur, à ce que

la responsabilité de droit commun de l'État puisse être recherchée au titre des mêmes préjudices.

INDEX

Mots-clés
responsabilité, service du travail obligatoire, loi du 14 mai 1951, C+

Rubriques
Responsabilité

Méconnaissance du droit à l'information du patient et perte d'une chance de se soustraire au risque d'une intervention chirurgicale

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Marseille, 2e – N° 24MA02485 – 24 octobre 2025

TEXTES

Résumé
Conclusions du rapporteur public (Allan Gautron)

RÉSUMÉ

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

1 Une patiente mal informée des risques d'une intervention qu'elle voulait effectuer pour des raisons professionnelles mais ayant manifesté de la prudence dans sa décision de consentir à l'intervention a perdu une chance de se soustraire au risque qui s'est réalisé en refusant l'intervention proposée.

2 Au cas présent, compte tenu en particulier de la volonté affichée de l'intéressée de trouver une solution à sa pathologie, le taux de cette perte de chance a été fixé à 10 %.

CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR PUBLIC

Allan Gautron
Rapporteur public

Droits d'auteur
Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

– I –

1 Le 1er octobre 2019, la requérante a été bénéficié, au sein du centre hospitalier de Manosque « Louis Raffaëlli », de la prise en charge chirurgicale d'un hallux valgus du pied droit. Au décours de cette intervention, c'est hélas une aggravation de la pathologie de la requérante qui était rapidement objectivée, à l'origine de la poursuite de son arrêt de travail – alors que c'est précisément son activité professionnelle debout et en talons qui avait, selon elle, justifié cette prise en charge – jusqu'au 9 février 2020 alors qu'il ne devait initialement durer qu'un mois. Elle devait également subir une intervention de reprise, le 29 juin 2020, à l'issue laquelle l'état de son pied droit était enfin normalisé.

2 Elle a obtenu du juge des référés du tribunal administratif de Marseille, selon ordonnance du 23 décembre suivant, la réalisation d'une expertise médicale, laquelle a conduit au dépôt d'un rapport le 21 juillet 2021. Puis elle adressait au centre hospitalier de Manosque, le 22 mars 2022, une demande indemnitaire préalable, expressément rejetée le 6 mai suivant. Elle s'est alors adressée de nouveau au tribunal qui, par un jugement du 6 août 2024, n'a pas davantage fait droit à la demande contentieuse de l'intéressée.

– II –

– A –

– 1 –

3 Elle invoque, tout d'abord, un manquement de l'établissement de soins à son obligation d'information. Or, ce dernier, au regard des seuls éléments qu'il verse aux débats, ne rapporte pas la preuve, qui lui incombe au regard de l'article L. 1111-2 du Code de la santé publique [1], que cette patiente a été informée, préalablement à l'intervention qu'elle a subie en son sein le 1er octobre 2019, en traitement d'un hallux valgus du côté droit, du risque de récidive, dont il résulte de l'instruction qu'il survient dans 3 à 16 % des cas selon la littérature médicale, au décours d'une telle intervention. Elle devait pourtant être informée de ce risque, qui à défaut d'être grave, est à tout le moins fréquent dans ces conditions [2].

4 À cet égard, la circonstance que l'intéressée a elle-même pris l'initiative de solliciter l'intervention litigieuse nous paraît indifférente, puisqu'une telle initiative n'établit aucun consentement de sa part, en quelque sorte par anticipation et donc non informé, à cette intervention, ni, surtout, acceptation des risques inhérents à cette dernière. Et nous ne pouvons que rappeler que même la connaissance personnelle que peut avoir le patient de ces risques ne dispense pas l'administration de les lui rappeler et d'en justifier [3].

5 Or, vous savez que le formulaire-type de consentement versé aux débats par l'établissement de soins est dépourvu, à lui seul, de toute valeur probante [4], ne mentionnant pas le risque dont s'agit. En outre, s'il prétend que la requérante a reçu, avant l'intervention litigieuse, une information « conforme aux prescriptions légales », le même établissement se borne à faire valoir que l'intéressée aurait été reçue en consultation préopératoire le 10 juillet 2019 par le chirurgien qui l'a opérée et qu'au cours de cet entretien, ce dernier a réalisé un schéma explicatif de la technique opératoire, consultation durant laquelle il lui a été proposé une intervention des deux côtés et à la suite de laquelle elle a préféré une intervention du seul côté droit, de sorte que la preuve dont s'agit manque toujours. Au demeurant, son amie attestant sur ce point n'évoque que la « facilité » de cette intervention et son « bénéfice » : il n'est jamais question des risques [5].

- 2 -

6 Par ailleurs, il ne résulte pas de l'instruction que si l'intéressée avait manifesté antérieurement et de manière réitérée sa volonté de rechercher une telle solution chirurgicale « si elle était envisageable dans son cas », elle aurait nécessairement accepté celle-ci après avoir été dûment informée du risque dont s'agit, ce qu'elle conteste. Au contraire, il est constant qu'alors même qu'elle ne l'avait pas été, elle n'a consenti par prudence qu'au traitement chirurgical de l'hallux valgus affectant son pied droit, alors que son pied gauche était atteint de la même pathologie. Dans ces conditions, elle est fondée à soutenir que la faute commise par l'établissement de soins au regard des dispositions précitées l'a privée d'une chance de se soustraire à la réalisation du risque dont s'agit et des préjudices subséquents, en refusant l'intervention proposée.

7 Nous rappelons, en effet, qu'il y a lieu, en pareille hypothèse, de rechercher quel aurait été le choix du patient « compte tenu de ce qu'était l'état de santé du patient et son évolution prévisible en l'absence de réalisation de l'acte, des alternatives thérapeutiques qui pouvaient lui être proposées ainsi que de tous autres éléments de nature à [le] révéler » [6].

8 Et si, lorsqu'il est certain que le patient aurait néanmoins accepté l'intervention, en l'absence notamment d'alternative thérapeutique, aucune indemnisation n'est envisageable [7], l'absence d'une telle certitude doit conduire à indemniser une perte de chance à ce titre, dont il vous faut alors déterminer le taux [8]. Cette perte de chance peut même être de 100 %, lorsqu'il est certain que le patient aurait refusé l'intervention litigieuse, compte tenu notamment de son caractère non indispensable.

9 Au cas présent, cependant et compte tenu en particulier de la volonté néanmoins affichée de l'intéressée de trouver une solution à sa pathologie, le taux de cette perte de chance doit selon nous être fixé à 10 %.

- B -

10 Venons-en alors aux préjudices de l'intéressée.

11 D'une part, il résulte de l'instruction que l'intéressée a subi, en lien avec cette faute, un préjudice d'impréparation qui sera justement évalué à 2 000 euros [9].

12 D'autre part, elle a également subi un déficit fonctionnel temporaire évalué à 465 euros et des souffrances endurées cotées à 2 sur 7 évaluées à 1 850 euros, mais aucune préjudice économique établi avant comme depuis la date de consolidation de son état de santé – dès lors qu'il résulte de l'instruction que sa perte de gains professionnels durant son hospitalisation a été intégralement compensée et qu'ensuite, elle n'a conservé aucune séquelle de nature à obérer sa capacité de travail – tandis qu'elle n'établit pas la réalité des frais divers qu'elle soutient avoir exposés. Après application du taux de perte de chance précité, son préjudice indemnisable à ces deux titres s'élève ainsi à 231,50 euros, soit un préjudice indemnisable total de 2 231,50 euros.

13 Vous infirmerez donc, dans cette mesure, le jugement attaqué.

– III –

14 La requérante a également droit, pour terminer, à une indemnité au titre de ses frais de justice, tandis que les frais d'expertise doivent être mis à la charge définitive de l'établissement de soins.

15 Par ces motifs, nous concluons à l'annulation du jugement attaqué, à la condamnation du centre hospitalier de Manosque à verser à la requérante la somme totale de 2 231,50 euros en réparation de ses préjudices, à ce que les dépens de l'instance soient mis à la charge définitive de cet établissement de soins, ainsi qu'une somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative et au rejet du surplus des conclusions des parties.

NOTES

1 Voir CE, sect. 5 janvier 2000, consorts A, n° 181899; comparer avec CE 18 mars 2018, M. B, n° 363985 dispensant l'administration de rapporter cette preuve en l'absence de contestation du patient.

2 Voir sur l'information à délivrer au patient : CE, 19 octobre 2016, centre hospitalier d'Issoire et autres, n° 391538.

3 Voir CE, 12 février 2020, M^me^ C, n° 425722.

4 Voir CAA, Marseille 13 février 2014, centre hospitalier de Draguignan, n° 11MA02696, C+.

5 Voir, en cas de risque minimisé : Cass. Civ. 1^re^, 6 juillet 2022, n° 21-14.939.

6 CE, Sect., 20 novembre 2020, M^me^ D, n° 419778 B.

7 CE, Sect., 21 décembre 2007, centre hospitalier de la Vienne, n° 289328; CE 11 juillet 2011, M. E n° 328183 ; rapprocher de Cass. Civ., 1^re^, 19 avril 2023, n° 22-14.376.

8 Voir encore CE, Sect., 21 décembre 2007, n° 289328; CE, 5 janvier 2000, n° 181899, préc. ; CE, Ass. 19 mai 2004, CRAM d'Ile-de-France et CPAM du Val-de-Marne c/ M. F, n^os^ 216039-216040.

9 Voir sur ce chef de préjudice : CE, 10 octobre 2012, G et M^me^ H, n° 350426 ; CE, 16 juin 2016, M. I, n° 382479 ; rapprochez de : Cass. Civ., 1^re^, 6 juillet 2022, n° 21-12.138 Diff.

INDEX

Mots-clés
droit à l'information du patient, perte de chance

Rubriques
Responsabilité hospitalière

Limitation de la surface des constructions par rapport à celle du terrain d'assiette : le permis de construire peut être régularisé par un agrandissement du terrain

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Marseille, 1re – N° 24MA00639 – 17 juillet 2025

RÉSUMÉ

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

1 Saisi de la contestation du permis de construire délivré pour la réalisation d'un hôtel dans la zone de protection établie par le décret du 3 décembre 1966 autour des ruines du château des Baux-de-Provence, le tribunal administratif a sursis à statuer en application de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme, en vue de permettre une régularisation du projet par un permis modificatif au regard notamment de l'article 2 du décret imposant de limiter la surface des constructions à 5 % de la superficie du terrain d'assiette.

2 La cour juge que ces dispositions, suffisamment claires, n'ont ni pour objet ni pour effet d'imposer au pétitionnaire de faire porter sa demande de permis de construire sur la totalité d'une unité foncière.

3 Elle considère ensuite que ni les dispositions du décret du 3 décembre 1966, ni aucune règle d'urbanisme ne font obstacle à ce que le permis de construire modificatif porte sur un terrain d'assiette agrandi par l'ajout de plusieurs parcelles.

4 Elle en conclut que le permis modificatif, qui n'est entaché d'aucune fraude, a pu régulariser le vice retenu par le tribunal administratif s'agissant de la surface construite par rapport à superficie du terrain.

INDEX

Mots-clés
permis de construire, régularisation par un permis de construire modificatif, protection du patrimoine, unité foncière

Rubriques
Urbanisme

Illustration du contrôle de proportionnalité exercé par le juge sur une servitude d'urbanisme

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Marseille, 1re – N° 24MA00779 – 17 juillet 2025

TEXTES

Résumé
Note universitaire :
Contrôle de proportionnalité des servitudes d'u... / Caroline Colas Bonifay

RÉSUMÉ

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

1 La cour était saisie du refus d'une demande d'abrogation d'un règlement de Plan Local d'Urbanisme (PLU) interdisant toute construction dans une zone identifiée pour son intérêt paysager.

2 L'arrêt commenté procède à une application de la jurisprudence *Société des sables* du Conseil d'État du 14 juin 2021 (n° 439453) qui requiert du juge de l'excès de pouvoir un contrôle de proportionnalité des prescriptions qui peuvent être imposées en matière de protection des paysages, pour l'étendre, du fait de la spécificité de la rédaction du PLU en cause, à la protection instituée par un site patrimonial remarquable, régi par le Code du patrimoine.

NOTE UNIVERSITAIRE

Contrôle de proportionnalité des servitudes d'urbanisme : extension aux sites patrimoniaux remarquables

Caroline Colas Bonifay
Doctorante en droit de l'urbanisme au laboratoire de droit immobilier et notarial privé et public (LDINPP) de la faculté de droit d'Aix-en-Provence.

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

1 La cour était saisie du refus d'une demande d'abrogation d'un règlement de plan local d'urbanisme (PLU) interdisant toute construction dans une zone identifiée pour son intérêt paysager.

2 L'arrêt commenté procède à une application de la jurisprudence Société des sables du Conseil d'État du 14 juin 2021[1] qui requiert du juge de l'excès de pouvoir un contrôle de proportionnalité des prescriptions qui peuvent être imposées en matière de protection des paysages, pour l'étendre, du fait de la spécificité de la rédaction du PLU en cause, à la protection instituée par un site patrimonial remarquable, régi par le code du patrimoine.

3 La protection du patrimoine paysager soulève des enjeux de conciliation délicats entre préservation de l'environnement et respect du droit de propriété. L'intensification des servitudes d'urbanisme, particulièrement dans les zones attractives du littoral, conduit régulièrement le juge administratif à vérifier que les restrictions imposées aux propriétaires ne dépassent pas ce qui est strictement nécessaire à l'objectif poursuivi.

4 En l'espèce, deux propriétaires d'une parcelle située sur la commune d'Antibes Juan-les-Pins, avaient sollicité l'abrogation des dispositions du plan local d'urbanisme (PLU) et du site patrimonial remarquable (SPR) de la commune qui classaient leur parcelle comme unité de

paysage à protéger et comme un élément remarquable du patrimoine paysager interdisant ainsi toute construction sur celle-ci.

5 L'adjoint au maire d'Antibes Juan-les-Pins délégué à l'urbanisme ayant refusé d'inscrire cette abrogation à l'ordre du jour du conseil municipal, les propriétaires ont formé un recours devant le tribunal administratif de Nice qui a rejeté leur demande. La cour administrative d'appel de Marseille, saisie en appel, devait donc trancher la question suivante : une interdiction absolue de construire sur une parcelle située en zone fortement urbanisée, fondée à la fois sur des motifs paysagers et patrimoniaux, respecte-t-elle le principe de proportionnalité des servitudes d'urbanisme ?

6 Dans l'arrêt du 17 juillet 2025, la cour administrative d'appel y a répondu par la négative. Cette décision, qui annule le jugement de première instance et enjoint au maire d'abroger les dispositions litigieuses, présente un double intérêt : d'une part, elle procède à une application rigoureuse du contrôle de proportionnalité inauguré par la jurisprudence Société des sables du Conseil d'État du 14 juin 2021 (I) ; d'autre part, elle étend ce contrôle aux servitudes instituées au titre d'un site patrimonial remarquable, démontrant ainsi l'unité du contrôle juridictionnel sur les restrictions au droit de construire (II).

I. L'application du contrôle de proportionnalité issu de la jurisprudence Société des sables

7 Par sa décision du 14 juin 2021 Société des sables, le Conseil d'État a posé un principe essentiel en matière de protection paysagère : si les articles L. 151-19 et L. 151-23 du Code de l'urbanisme permettent au règlement d'un PLU d'édicter des dispositions visant à protéger un élément du paysage dont l'intérêt le justifie, la localisation,

> « la délimitation et les prescriptions [...] doivent être proportionnées et ne peuvent excéder ce qui est nécessaire à l'objectif recherché. Une interdiction totale de construire ne peut être imposée que si elle constitue le seul moyen permettant d'atteindre l'objectif poursuivi ».

8 Le rapporteur public a explicité les implications de ce principe en détaillant un triple critère d'adéquation, de proportionnalité et de nécessité :

> « lorsque l'autorité planificatrice décide de fixer des prescriptions, celles-ci doivent [...] être adéquates au regard de l'objectif recherché [...], proportionnées [...] et [...] nécessaires, c'est-à-dire que l'autorité planificatrice doit retenir, parmi les prescriptions susceptibles d'atteindre l'objectif recherché, celles qui sont le moins contraignantes. [...] L'interdiction de toute construction ne saurait être qu'un ultime recours – et à ce titre exceptionnel – lorsqu'aucune autre mesure moins contraignante n'est envisageable »[2].

9 Ce triple critère structure ainsi le contrôle opéré par le juge administratif sur les servitudes *non aedificandi* et témoigne d'une intensité de contrôle élevée, comparable à celle exercée en matière de police administrative lorsque des libertés fondamentales sont en cause. Pourtant, bien que ce contrôle dépasse clairement le simple contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation habituel en droit de l'urbanisme, il ne saurait être assimilé sans réserve à un contrôle maximum au sens classique. Le juge administratif ne vérifie pas toujours si la mesure adoptée est la meilleure possible dans l'absolu, mais plutôt si elle est la moins restrictive parmi celles envisagées, ce qui introduit une nuance importante.

10 L'arrêt commenté fait une application particulièrement rigoureuse du principe posé dans l'arrêt Société des sables en procédant à une analyse détaillée de la situation de la parcelle litigieuse. La cour relève d'abord que cette parcelle de 3 695 m², en nature de friche non boisée et dépourvue de toute construction, se situe en zone UDe du Cap d'Antibes Juan-les-Pins, secteur « entièrement urbanisé par des villas avec piscine implantées au sein de larges espaces verts et arborés », où toutes les parcelles avoisinantes sont construites (point 11). Ce constat factuel est central puisqu'il démontre que la parcelle s'inscrit dans un tissu urbain dense et non dans un espace naturel préservé.

11 S'appuyant sur un rapport d'expertise produit par les requérantes, la cour constate que bien qu'une végétation rudérale soit omniprésente sur la parcelle, celle-ci

> « ne présente aucune espèce végétale arbustive ou herbacée remarquable mais surtout des espèces opportunistes et envahissantes de façon importante ». Dès lors, la parcelle « ne constitue pas ainsi un réservoir de biodiversité, alors qu'elle se situe dans un secteur largement artificialisé et imperméabilisé, ni un corridor écologique, alors que la zone pavillonnaire où elle se situe est entourée de murs ou de grilles d'enceinte freinant voire empêchant la circulation d'une éventuelle faune » (point 11).

12 La conclusion de la cour est sans appel : même dans le cas où la parcelle en cause fait partie de la trame verte

> « aucun des documents du PLU et du SPR, ni les écritures de la commune d'Antibes Juan-les-Pins ou les pièces produites à l'appui ne viennent justifier l'interdiction de construire dont cette parcelle fait l'objet, ni que des restrictions moindres ne pourraient lui être appliquées ».

La cour souligne notamment que dans cette zone urbaine, l'emprise au sol des constructions est limitée à 15 % de la surface du terrain et que toute autorisation de travaux est subordonnée à l'accord de l'architecte des Bâtiments de France en application de l'article L. 632-2 du Code du patrimoine.

13 Cette analyse illustre la rigueur du contrôle de proportionnalité exercé par le juge : il ne suffit pas qu'une parcelle soit formellement classée comme élément paysager à protéger pour justifier une interdiction totale de construire. En application des trois critères évoqués précédemment, l'autorité administrative doit démontrer que l'interdiction est le seul moyen d'atteindre l'objectif de protection.

II. L'extension du contrôle de proportionnalité aux sites patrimoniaux remarquables

14 L'originalité de l'arrêt commenté réside dans son traitement de la superposition de deux régimes de protection distincts : celui prévu par le Code de l'urbanisme (unité de paysage protégée au titre de

l'article L. 151-23) et celui prévu par le code du patrimoine (élément remarquable du patrimoine paysager identifié dans le SPR). Cette articulation soulevait une question juridique délicate : le contrôle de proportionnalité consacré par la jurisprudence Société des sables pour les protections paysagères du code de l'urbanisme s'applique-t-il également aux servitudes instituées par un SPR ?

15 Les sites patrimoniaux remarquables, créés par la loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine, ont succédé aux secteurs sauvegardés, aux zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) et aux aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP). Ces sites bénéficient d'un régime protecteur renforcé, encadré par les articles L. 631-1 et suivants du Code du patrimoine, et constituent des servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation des sols. En l'espèce, l'AVAP d'Antibes Juan-les-Pins, approuvée par délibération du 18 mai 2018, était devenue un SPR en application de la loi de 2016 (cf. point 10 de l'arrêt).

16 La démonstration de la cour administrative d'appel repose sur un constat déterminant : les prescriptions du PLU et du SPR « résulte[nt] des mêmes motifs de protection à vocation écologique et du même fondement juridique » (point 10). Les deux documents d'urbanisme poursuivent ainsi un objectif identique de préservation écologique et s'appuient tous deux sur une logique de protection de la trame verte et des continuités écologiques. Les cartes du zonage du SPR identifient d'ailleurs en vert les « jardins à créer ou à protéger » en faisant « directement référence à l'article L. 151-23 du Code de l'urbanisme » (point 10).

17 C'est précisément cette identité de motifs et de fondements qui justifie, selon la cour, l'application du même contrôle juridictionnel. Dès lors, la cour en déduit que « le bien-fondé [de cet encadrement strict] est à apprécier en l'espèce au regard du principe rappelé au point 7, en particulier quant à la proportionnalité de ces prescriptions ». En se référant ainsi au contrôle de proportionnalité exposé précédemment, la cour étend de fait l'application de la jurisprudence Société des sables aux prescriptions du SPR.

18 L'impact de cette solution dépasse le cas d'espèce. Elle implique que le contrôle de proportionnalité ne se limite pas aux seules

protections instituées au titre des articles L. 151-19 et L. 151-23 du code de l'urbanisme, mais s'étend aux servitudes patrimoniales lorsque celles-ci poursuivent des objectifs similaires et reposent sur des fondements convergents. Le juge administratif affirme ainsi l'unité du contrôle juridictionnel sur les restrictions au droit de construire, qu'elles soient issues du code de l'urbanisme ou du code du patrimoine.

19 Cette approche témoigne d'une conception fonctionnelle du contrôle de proportionnalité : ce n'est pas la qualification formelle de la servitude qui importe, mais sa nature et ses effets concrets sur le droit de propriété. Dès lors qu'une servitude, qu'elle relève du PLU ou du SPR, interdit toute construction sur une parcelle pour des motifs écologiques et paysagers, elle doit être soumise au même standard de contrôle. Le juge refuse ainsi qu'une même restriction puisse échapper au contrôle de proportionnalité au seul motif qu'elle serait qualifiée différemment selon qu'elle figure dans le PLU ou dans le SPR.

20 Pour les collectivités territoriales, cette jurisprudence impose une rigueur accrue dans l'élaboration des documents d'urbanisme. Il ne suffit plus de superposer des protections issues de différents codes pour échapper au contrôle du juge. L'autorité compétente devra démontrer, pour chaque parcelle faisant l'objet d'une interdiction de construire, que cette interdiction est justifiée par des éléments objectifs et précis – présence avérée d'espèces remarquables, rôle effectif de corridor écologique, intérêt paysager exceptionnel – et qu'aucune restriction moindre ne permettrait d'atteindre l'objectif de protection.

21 L'arrêt soulève néanmoins plusieurs interrogations quant au périmètre et aux modalités d'application de cette jurisprudence. On peut notamment s'interroger sur son champ d'application exact : s'étendra-t-elle à toutes les servitudes instituées par un SPR, y compris celles visant à protéger le patrimoine bâti ou architectural ? Ou restera-t-elle limitée aux servitudes poursuivant des objectifs écologiques et paysagers, comme en l'espèce ? La logique de l'arrêt, qui insiste sur la convergence des fondements et des objectifs, plaide pour une extension mesurée, limitée aux cas où les servitudes du SPR

poursuivent des objectifs similaires à ceux des protections du code de l'urbanisme.

22 Au-delà de ces questions qui devront être précisées par la jurisprudence à venir, l'apport majeur de cet arrêt réside dans l'affirmation d'un contrôle unifié des servitudes d'urbanisme fondé sur une approche fonctionnelle : quelle que soit l'origine normative de la restriction (Code de l'urbanisme ou Code du patrimoine), dès lors qu'elle poursuit les mêmes objectifs et produit les mêmes effets, elle doit être soumise au même standard de contrôle juridictionnel. Cette approche garantit que la protection de l'intérêt général ne se fasse pas au détriment du respect du droit de propriété.

NOTES

1 CE, 14 juin 2021, *Société des sables*, n° 439453.

2 V. VILLETTE. *La vue, mode d'emploi*, AJDA, n° 30 (13 septembre 2021), pp. 1756 à 1759

INDEX

Mots-clés
contrôle de légalité d'un secteur assorti d'une prescription d'inconstructibilité, site patrimonial remarquable

Rubriques
Urbanisme

Le changement d'usage au sens du code de la construction et de l'habitation n'exclut pas le changement de destination au sens du code de l'urbanisme

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Marseille, 1re – N° 24MA01376 – 16 octobre 2025

TEXTES

Résumé
Note universitaire :
Indépendance des législations relatives à l'usa... / Mitzi Berry

RÉSUMÉ

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

1 La cour était saisie d'un arrêté municipal s'opposant à une déclaration préalable en disposant simplement dans un article unique que cette demande était : « hors champ d'application du code de l'urbanisme. »

2 Alors que le maire avait estimé que la demande en cause, portant sur la transformation d'un appartement en local d'hébergement à caractère hôtelier, ne relevait pas du changement de destination régi par le Code de l'urbanisme mais du changement d'usage régi par le Code de la construction et de l'habitation, la cour rappelle que ces deux régimes d'autorisation ont un objet et reposent sur l'appréciation de critères « au moins pour partie » différents.

3 La demande en cause portait bien, eu égard aux destinations et sous-destinations fixées par le Code de l'urbanisme et son arrêté d'application du 10 novembre 2016, sur un changement de destination, ce qui n'exclut pas qu'une demande de changement d'usage soit requise.

NOTE UNIVERSITAIRE

Indépendance des législations relatives à l'usage et à la destination : un rappel opportun

Mitzi Berry
Doctorante CIFRE – AMU- LDINPP

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

1 Résumé : La cour administrative d'appel de Marseille rappelle que l'autorité administrative ne peut légalement se fonder sur la législation relative au changement d'usage des locaux pour s'opposer à une déclaration préalable portant sur un changement de destination au sens du Code de l'urbanisme. Elle juge que la transformation d'un appartement en hébergement hôtelier relève bien d'un changement de destination. La cour réaffirme ainsi le principe d'indépendance des législations relatives à la destination et à l'usage, dont les objets et critères d'appréciation diffèrent. En se fondant exclusivement sur le Code de la construction et de l'habitation pour s'opposer à la déclaration préalable, le maire a méconnu les dispositions de l'article R. 421-17 du code de l'urbanisme. L'arrêt, rendu sous l'empire du droit antérieur à la loi dite « Le Meur », demeure d'actualité et s'inscrit dans la continuité de la jurisprudence du Conseil d'État relative à l'articulation entre usage et destination.

2 La cour administrative d'appel de Marseille apporte un rappel bienvenu sur l'indépendance des législations liées à la destination et à l'usage. Bien que cet arrêt soit rendu pour une décision délivrée sous l'empire du droit antérieur à l'entrée en vigueur de la loi du 19 novembre 2024 visant à renforcer les outils de régulation des meublés de tourisme à l'échelle locale dite loi « Le Meur »[1], il reste tout à fait ancré dans l'actualité. En effet, la foire aux questions (FAQ)

publiée en juin 2025 sur le site du ministère chargé du logement [2], à la suite de la loi « le Meur », s'attache à rappeler l'importance de bien distinguer les deux législations et donne des précisions nécessaires quant à l'impact et l'influence de l'une sur l'autre. Cela est illustré par l'arrêt commenté.

3 En l'espèce, une société à responsabilité limitée (SARL) envisageait de transformer un appartement d'habitation afin de l'exploiter en tant qu'hébergement hôtelier destiné à l'accueil de touristes. À cette fin, elle a déposé, le 23 juin 2020, une déclaration préalable de changement de destination auprès de la mairie de Nice.

4 Par un arrêté du 21 août 2020, le maire de Nice s'est opposé à cette déclaration préalable, estimant que la demande ne relevait pas d'un changement de destination au sens du code de l'urbanisme mais constituait en réalité un changement d'usage soumis au régime spécifique prévu par le code de la construction et de l'habitation. La demande aurait ainsi été hors du champ d'application du droit de l'urbanisme.

5 Le pétitionnaire a alors formé un recours gracieux contre cette décision d'opposition, resté sans réponse et ayant fait naître une décision implicite de rejet. La SARL a saisi le tribunal administratif de Nice d'un recours contentieux tendant à l'annulation de l'arrêté d'opposition du maire ainsi que du rejet implicite de son recours gracieux, assorti d'une demande d'injonction de délivrer l'autorisation sollicitée.

6 Par un jugement du 4 avril 2024, le tribunal administratif de Nice a rejeté la demande de la société. Celle-ci a interjeté appel devant la cour administrative d'appel de Marseille.

7 La question posée à la cour était de savoir si l'autorité compétente pouvait légalement se fonder sur la législation relative au changement d'usage des locaux pour s'opposer à une déclaration préalable portant sur un changement de destination. Plus largement, il était question de l'imbrication des législations relatives à l'usage et à la destination.

8 Pour y répondre, la cour adopte une approche pédagogique. Elle rappelle, en premier lieu, les règles applicables en matière de destination.

9 En effet, pour pouvoir déterminer quelle autorisation doit être demandée par le pétitionnaire, le maire doit prendre en compte la destination initiale du local ainsi que toutes les destinations qui se sont succédé. Avant 1977, aucune autorisation n'était requise pour changer de destination. À partir du 1er janvier 1977 [3], une autorisation devait être demandée dès lors que le changement de destination était accompagné de travaux (cette notion s'entendant de manière large au sens de la jurisprudence).

10 Depuis le 1er octobre 2007 [4], la loi distingue deux hypothèses. Un permis de construire est désormais requis seulement si le changement de destination est accompagné de travaux ayant pour effet de modifier les structures porteuses. Dans les autres cas, une simple déclaration préalable est requise. L'arrêté du 10 novembre 2016 [5] est venu complexifier ce système en ajoutant des sous-destinations se déclinant sous chaque destination.

11 En second lieu, la cour rappelle le régime juridique applicable au changement d'usage au sens de l'article L. 631-7 du Code de la construction et de l'habitation. Elle souligne que le fait de louer de manière répétée un local destiné à l'habitation à une clientèle de passage constitue un changement d'usage soumis à autorisation, ce régime poursuivant un objectif spécifique de maintien du parc de logements dans certaines communes.

12 Ces rappels effectués, la cour procède à la qualification juridique du projet litigieux. Elle relève que celui-ci consistait à transformer un appartement relevant de la destination « habitation » en un local destiné à accueillir une clientèle touristique de courte durée, à laquelle sont proposées des prestations de services. Eu égard aux caractéristiques du projet, celui-ci relève de la destination « commerces et activités de services » et plus précisément de la sous-destination « autres hébergements touristiques ».

13 Dès lors que les travaux projetés ne portaient pas atteinte aux structures porteuses du bâtiment, la cour en déduit que la demande relevait du régime de la déclaration préalable, régulièrement déposée par la société requérante. En se fondant sur la législation relative au changement d'usage pour s'opposer à cette déclaration, le maire de Nice a ainsi méconnu les dispositions de l'article R. 421-17 du Code de l'urbanisme.

14 En conséquence, la cour juge que le maire de Nice a méconnu les dispositions de l'article R. 421-17 du Code de l'urbanisme en considérant que la demande ne relevait pas du régime de la déclaration préalable. La cour administrative d'appel de Marseille annule la décision d'opposition du maire de Nice ainsi que le jugement du tribunal administratif de Nice.

15 Cette solution classique reste un rappel bienvenu pour les professionnels et les administrations, qui peuvent avoir tendance à confondre les deux législations. À l'occasion de l'entrée en vigueur de la loi « Le Meur » visant à renforcer les outils de régulation des meublés de tourisme à l'échelle locale, une FAQ a été produite par la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature pour répondre aux interrogations suscitées par les nouveautés portées par la loi. Cette FAQ consacre un passage entier à l'articulation des autorisations relatives à l'usage avec les autorisations d'urbanisme et notamment un paragraphe sur le principe d'indépendance des législations. Cela est tout à fait révélateur des confusions qui continuent d'être faites.

16 Pourtant, la solution a déjà été posée. En effet, dans l'arrêt commenté, la cour administrative d'appel de Marseille reprend un considérant issu de l'arrêt « Société Eurotrade Fish »[6] par lequel le Conseil d'État a jugé que l'autorisation de changement d'usage

> « vise à assurer le maintien, dans certaines communes, d'un nombre suffisant de logements, tandis que le permis de construire (vise) à contrôler le respect des règles d'urbanisme, lesquelles peuvent dépendre de la destination de la construction. Ces règles qui relèvent de législations indépendantes ont un objet et reposent sur l'appréciation de critères qui sont, au moins pour partie, différents ».

La cour administrative d'appel de Marseille n'en est d'ailleurs pas à son premier rappel. Elle a déjà pu, lors d'un arrêt rendu en 2024, reprendre ce considérant du Conseil d'Etat[7].

17 Les deux législations diffèrent en plusieurs points, notamment quant à l'objectif qu'elles portent, leur source et quant à leur champ d'application. La législation relative à l'usage est codifiée dans le Code de la construction et de l'habitation, aux articles L. 631-7 et suivants. Elle porte un but de régulation du meublé tourisme et vise à éviter

une amputation progressive des logements par les meublés de tourisme dans certaines villes présentant des tensions. De ce fait, cette législation ne trouve à s'appliquer que dans certaines communes présentant des caractéristiques spécifiques et sur délibération de l'organe délibérant [8]. Elle n'a aucune vocation d'application générale au niveau du territoire national.

18 La législation relative à la destination porte, quant à elle, un objectif tout à fait différent. En ce qui la concerne, il s'agit d'assurer la conformité du parc immobilier au droit de l'urbanisme. Cela relève plus d'un but de protection de l'ordre public et de conformité que d'un but de régulation. La législation relative à la destination a une vocation bien plus large que celle de l'usage puisqu'elle a un champ d'application national et trouve sa source dans le Code de l'urbanisme. Elle est précisée ensuite au niveau local par les documents d'urbanisme. L'une ne peut donc pas être confondue avec l'autre.

19 Afin de lever tout doute, la loi « le Meur » est venue consacrer explicitement l'indépendance des législations, déjà souligné, en créant un alinéa 5 dans l'article L. 631-7 du Code de la construction et de l'habitation, qui dispose qu'« une autorisation d'urbanisme ayant pour conséquence de changer la destination de locaux à usage d'habitation ne constitue un mode de preuve valable que si elle est accompagnée d'un changement d'usage ». Cette disposition est à conjuguer avec celle de l'article L. 631-8 du même code, prévoyant que « lorsque le changement d'usage fait l'objet de travaux entrant dans le champ d'application du permis de construire, la demande de permis de construire ou la déclaration préalable vaut demande de changement d'usage ». Cette dernière disposition ne vient que renforcer la confusion pouvant déjà être faite et crée un léger doute sur le principe posé d'indépendance des législations.

20 En fait, ces dispositions prévoient qu'une simple autorisation de changement de destination peut servir à alimenter un faisceau d'indices afin de prouver l'usage d'un local, mais ne peut, à elle seule, valoir preuve de changement d'usage. Il convient, pour cela, qu'elle soit effectivement accompagnée d'une autorisation de changement d'usage distincte. Depuis 2005 [9], une décision d'autorisation de changement d'usage peut implicitement être demandée dès lors

qu'une autorisation de changement de destination a été accordée par non-opposition à déclaration préalable ou par permis de construire. Il ne s'agit toutefois que d'une demande de changement d'usage réalisée implicitement après obtention d'une autorisation de changement de destination. Les travaux ne pourront régulièrement débuter qu'après obtention d'une autorisation de changement d'usage effective.

21 En l'espèce, le maire de Nice ne pouvait s'opposer à la déclaration préalable de changement de destination en se fondant sur la législation relative à l'usage. Les deux législations étant distinctes, l'absence d'opposition à déclaration préalable aurait toutefois pu faire naître une demande de changement d'usage postérieure après autorisation de changement de destination.

NOTES

1 Du nom de la députée Annaïg Le Meur, rapporteure de la proposition de loi. *Cf*. loi nº 2024-1039 du 19 novembre 2024 visant à renforcer les outils de régulation des meublés de tourisme à l'échelle locale

2 FAQ de la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature du ministère chargé du logement, « FAQ sur l'application dans le temps de la preuve de l'usage », juin 2025

3 Date qui marque l'entrée en vigueur de la loi nº 76-1285 du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme

4 Depuis la réforme initiée par l'ordonnance du 8 décembre 2005 et ratifiée par la loi portant engagement national pour le Logement (ENL) entrée en vigueur le 1er octobre 2007

5 Arrêté du 10 novembre 2016 définissant les destinations et sous-destinations de constructions pouvant être réglementées par le règlement national d'urbanisme et les règlements des plans locaux d'urbanisme ou des documents en tenant lieu

6 CE, 9 février 2023, Société Eurotrade Fish et autre, nº 462409

7 CAA Marseille, 18 janvier 2024, nº 22MA03083

8 Article L. 631-7 alinéa 1er du Code de la construction et de l'habitation.

9 Article L. 631-8 du Code de la construction et de l'habitation, modifié par l'ordonnance n° 2005-655 du 8 juin 2005

INDEX

Mots-clés
Code de l'urbanisme, Code de la construction et de l'habitation, changement de destination, changement d'usage

Rubriques
Urbanisme

Conséquences de l’absence d’invitation des parties à présenter leurs observations sur la mise en œuvre éventuelle de la procédure régularisation prévue à l’article L. 600-5-1 du code de l’urbanisme.

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Marseille, 1re – N° 24MA01669 – 03 juillet 2025

TEXTES

Résumé
Note universitaire :
Pas de régularisation sans contradictoire / Sur... / Mitzi Berry

RÉSUMÉ

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

1 La cour juge que le tribunal administratif est tenu, sous peine d’entacher son jugement avant dire droit d’irrégularité, d’inviter les parties à présenter leurs observations sur la mise en œuvre éventuelle de la procédure régularisation prévue à l’article L. 600-5-1 du code de l’urbanisme, dès lors que cette invitation est une garantie du caractère contradictoire de la procédure prévue par le législateur, et ce même si la commune avait sollicité en défense le bénéfice de ces dispositions. L’irrégularité du jugement avant dire droit entraîne, par voie de conséquence, l’irrégularité du jugement rendu sur le fond après production de la mesure de régularisation demandée.

2 La cour juge ainsi implicitement que la solution selon laquelle à compter de l'intervention de la mesure de régularisation dans le cadre du sursis à statuer prononcé par le jugement avant dire droit, les conclusions dirigées contre ce jugement en tant qu'il met en

œuvre les pouvoirs que le juge tient de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme sont privées d'objet, pas pour effet de « couvrir » l'irrégularité dont est entaché le jugement avant dire droit.

NOTE UNIVERSITAIRE

Pas de régularisation sans contradictoire / Sursis à statuer et régularisation des autorisations d'urbanisme : l'exigence impérative du respect du contradictoire

Mitzi Berry
Doctorante CIFRE – AMU- LDINPP

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

1 Résumé : La cour administrative d'appel de Marseille juge que le tribunal administratif est tenu, à peine d'irrégularité de son jugement avant dire droit, d'inviter les parties à présenter leurs observations sur la mise en œuvre éventuelle de la procédure de régularisation prévue à l'article L. 600-5-1 du Code de l'urbanisme, cette invitation constituant une garantie essentielle du caractère contradictoire de la procédure voulue par le législateur, y compris lorsque la commune a sollicité en défense le bénéfice de ces dispositions. Le non-respect de cette exigence entache d'irrégularité le jugement de sursis à statuer et entraîne, par voie de conséquence, l'irrégularité du jugement rendu au fond après intervention de la mesure de régularisation. La cour juge en outre implicitement que la circonstance que la mesure de régularisation soit intervenue ne saurait avoir pour effet de « couvrir » l'irrégularité affectant le jugement avant dire droit, lequel demeure susceptible de recours, quand bien même les conclusions dirigées contre lui seraient regardées comme privées d'objet du fait de cette régularisation.

2 La cour administrative d'appel de Marseille a eu l'occasion de rappeler que lorsqu'un sursis à statuer est prononcé par un jugement avant dire droit afin de permettre une régularisation d'une

autorisation d'urbanisme, le principe du contradictoire doit être respecté. Son irrespect peut entraîner l'annulation dudit jugement.

3 Par arrêté du 30 décembre 2019, le maire de Jausiers a délivré à un pétitionnaire un permis d'aménager un lotissement de dix lots. Plusieurs voisins ont d'abord introduit un recours gracieux visant à l'annulation de l'arrêté délivrant le permis. En l'absence de réponse de la part de la commune, une décision implicite de rejet est née. Les demandeurs ont alors introduit un recours contentieux visant à l'annulation du permis d'aménager, de la décision de rejet du recours gracieux ainsi que d'un arrêté délivré postérieurement et portant délivrance d'un permis modificatif.

4 À l'occasion d'un premier jugement avant dire droit du 5 décembre 2022, le tribunal administratif de Marseille a sursis à statuer sur la requête, octroyant un délai de trois mois à compter de la notification du jugement aux parties, afin de permettre au bénéficiaire de l'autorisation ainsi qu'à la commune de régulariser l'autorisation sur les vices l'entachant.

5 Un arrêté de permis de construire modificatif de régularisation ayant été délivré dans le délai imparti, le tribunal administratif de Marseille l'a annulé par jugement du 30 octobre 2023, constatant un vice persistant par l'absence de trottoir au niveau de la voie interne située entre les lots n° 5 et 6.

6 Un appel est interjeté, se fondant principalement sur le fait que le jugement avant dire droit du 5 décembre 2022 est irrégulier en ce que le tribunal a mis en œuvre l'article L. 600-5-1 du Code de l'urbanisme sans au préalable inviter les parties à présenter leurs observations.

7 Ainsi, la cour a été amenée à se prononcer sur le fait de savoir si le juge administratif peut régulièrement décider d'un sursis à statuer sur le fondement de l'article L. 600-5-1 du Code de l'urbanisme sans avoir, au préalable, invité les parties à présenter leurs observations sur la possibilité de régulariser les vices.

8 La cour rappelle d'abord les dispositions des articles L. 600-5 et L. 600-5-1 du Code de l'urbanisme. Elle tire de la lecture de ces articles ainsi que des travaux parlementaires, le considérant selon lequel, dès lors que des vices susceptibles d'être régularisés affectent la légalité d'une autorisation dont l'annulation est demandée, le juge

doit surseoir à statuer sur les conclusions dont il est saisi contre ladite autorisation. Il doit, au préalable, inviter les parties à présenter leurs observations sur la possibilité de régulariser les vices. Toutefois, la cour rappelle que le juge n'est pas obligé de surseoir à statuer si le bénéficiaire de l'autorisation lui a indiqué qu'il ne souhaitait pas bénéficier d'une mesure de régularisation. Un vice entachant un projet est susceptible d'être régularisé, même si cela peut porter atteinte à l'économie générale du projet. En revanche, si la régularisation porte atteinte à la nature même du projet, alors le vice n'est pas considéré comme régularisable.

9 En l'espèce, aucune pièce du dossier ni aucun des termes du jugement avant dire droit ne mentionnent la possibilité pour les parties de présenter leurs observations. En ne procédant pas à cette invitation, le tribunal administratif de Marseille a entaché son jugement d'irrégularité et n'a pas respecté le principe du contradictoire. La cour administrative d'appel de Marseille annule donc ce jugement et par voie de conséquence le jugement mettant fin à l'instance.

10 La cour se prononce, de ce fait, sur l'ensemble des moyens soulevés par les requérants. Elle juge, d'abord, les requérants recevables et bénéficiant d'un intérêt à agir certain. Ensuite, elle se prononce sur la légalité de l'autorisation d'urbanisme et la déclare entachée de certains vices visés aux points 37 à 41 de l'arrêt. Finalement, la cour applique l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme et estime qu'une régularisation peut intervenir sur cette autorisation, sans bouleverser la nature même de l'autorisation. Elle informe, préalablement, par courrier en date du 11 juin 2025, les parties de la possibilité d'un sursis à statuer et les invite à présenter leurs observations.

11 Ainsi, la cour annule les jugements rendus par le tribunal administratif de Marseille et sursoit à statuer sur la requête jusqu'à l'expiration d'un délai de trois mois afin de permettre à la commune de Jausiers de prendre un arrêté de permis de construire modificatif régularisant les vices identifiés entachant la légalité de l'autorisation.

12 Cet arrêt présente deux intérêts à souligner.

13 Le premier tient à un rappel de l'exigence de respect du principe du contradictoire par les juridictions de première instance lors de la

mise en œuvre de l'article L. 600-5-1 du Code de l'urbanisme. À cette occasion, la cour administrative d'appel reprend une distinction opérée par le Conseil d'État [1], entre, d'une part, le mécanisme prévu à l'article L. 600-5 du Code de l'urbanisme, permettant une annulation partielle de l'autorisation assortie d'une régularisation opérée en dehors du prétoire, et, d'autre part, celui institué par l'article L. 600-5-1. Dans le cadre de la mise en œuvre de l'article L. 600-5-1, le respect du contradictoire constitue une exigence impérative. Avant de surseoir à statuer, le juge de première instance ou d'appel doit inviter les parties à présenter leurs observations. Cette mesure d'instruction, qui doit intervenir dans un délai suffisant, a pour objet d'informer les parties sur les irrégularités que le juge est susceptible de retenir et de leur permettre de se prononcer tant sur le caractère régularisable ou non de ces vices que sur le délai nécessaire à leur éventuelle régularisation. Ce débat contradictoire est déterminant, en ce qu'il peut conduire le juge à renoncer à toute mesure de régularisation, notamment lorsque le bénéficiaire de l'autorisation indique ne pas souhaiter en bénéficier [2]. Cette exigence ne se retrouve pas dans la mise en œuvre de l'article L. 600-5 du Code de l'urbanisme. En effet, ce dernier mécanisme relève de l'office classique du juge de l'excès de pouvoir, lequel se borne à prononcer une annulation partielle de l'autorisation et donc à exercer son office en satisfaisant partiellement les requérants [3].

14 Le second intérêt réside dans le fait que le jugement avant dire droit où est constatée l'irrégularité, peut être contesté. Une fois que la mesure de régularisation découlant de ce jugement avant dire droit a été notifiée, une contestation dudit jugement semblerait être devenue sans objet. Pourtant, la cour administrative d'appel juge implicitement que cela n'a pas pour effet de couvrir l'irrégularité dont est entaché le jugement avant dire droit, qui peut être annulé pour manquement au principe du contradictoire. Le jugement avant dire droit peut faire l'objet d'un recours.

15 Récemment, le Conseil d'État a pu statuer en ce sens en considérant que

> « Lorsqu'après un premier jugement prononçant un sursis à statuer en vue de la régularisation de cette autorisation, en application de

> l'article L. 600-5-1 du Code de l'urbanisme, le jugement qui clôt l'instance rejette la requête, la circonstance que ce jugement devienne définitif ne prive pas d'objet le recours formé par le bénéficiaire ou l'auteur de l'autorisation d'urbanisme à l'encontre du premier jugement » [4].

NOTES

1 CE, 17 mars 2021, M^me^ A *c. Commune de Francheville*, n° 436073

2 B Naïla, « La régularisation juridictionnelle des autorisations d'urbanisme », AJDA 2022, pp. 1197 et suivantes

3 C Laetitia, « Contentieux administratif – Permis de construire : une régularisation peut en cacher une autre », *Construction-Urbanisme* n° 5, mai 2021, comm. 63

4 CE, 16 octobre 2025, *Commune de Marseille*, n° 489357

INDEX

Mots-clés
urbanisme, procédure, article L. 600-5-1, jugement avant dire droit, appel

Rubriques
Urbanisme

La notion de moyen au sens de l'article R. 600-5 du code de l'urbanisme : l'exemple du moyen tiré de l'absence d'étude d'impact

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Marseille, 4e – N° 24MA01127 – 13 mai 2025

TEXTES

Résumé
Conclusions du rapporteur public (Claire Balaresque)

RÉSUMÉ

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

1 À l'appui de son recours dirigé contre un permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale en tant qu'il vaut autorisation d'urbanisme, un requérant soutient que le dossier de demande ne comporte ni une évaluation environnementale, ni la décision de l'autorité compétente pour l'examen au cas par cas de dispenser le projet d'une telle évaluation, en méconnaissance des dispositions du a) de l'article R. 431-16 du code de l'urbanisme. En présentant, plus de deux mois après la communication du premier mémoire en défense accompagné de l'entier dossier de demande, et notamment de la décision dispensant le projet d'une évaluation environnementale, le moyen consistant à critiquer la régularité et la légalité de cette décision, au regard des dispositions de l'article R. 122-3-1 du code de l'environnement, ce requérant soumet à la cour un moyen nouveau, irrecevable en application des dispositions de l'article R. 600-5 du code de l'urbanisme.

CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR PUBLIC

Claire Balaresque
Rapporteure publique

Droits d'auteur
Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

1 Le 13 juin 2023, la société Sylovar, qui exploite à Rians un supermarché sous l'enseigne « Carrefour contact », a déposé une demande de permis de construire pour l'extension et la modification de ce commerce en supermarché « Carrefour market » pour une surface de plancher totale de 2 326 m^2, la démolition d'une surface de 518 m^2 et la réalisation d'un « drive ».

2 Ce projet prévoyant l'augmentation de la surface de vente du commerce de 921 m^2 à 1 603 m^2, cette société ainsi que la société TC Rodus ont présenté, en même temps que la demande d'autorisation d'urbanisme, une demande d'autorisation d'exploitation commerciale.

3 Par un arrêté du 31 octobre 2023, pris après l'avis favorable tacite émis le 9 octobre 2023 par la commission départementale d'aménagement commercial du Var, le maire de la commune de Rians a délivré à la société Sylovar un permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale.

4 La société Ginnavar, qui exploite un supermarché sous l'enseigne « Intermarché » sur le territoire de la commune de Ginnaservis, et l'association « En toute franchise – département du Var », que l'on ne présente plus, vous demandent, par deux requêtes distinctes, l'annulation de cet arrêté.

5 À titre liminaire, vous êtes bien compétents pour connaître de telles requêtes, en application des articles L. 600-10 du code de l'urbanisme et R. 311-3 du code de justice administrative (CJA). Les cours administratives d'appel sont en effet compétentes pour statuer en premier et dernier ressort sur un recours pour excès de pouvoir

dirigé contre un permis de construire, si ce permis tient lieu d'autorisation commerciale, ce qui ne peut être le cas que s'il a été soumis pour avis à une commission départementale d'aménagement commercial (CDAC)[1].

6 S'agissant d'abord de la requête de la société Ginnavar, celle-ci a d'abord recherché uniquement l'annulation de cet arrêté en tant qu'il vaut autorisation d'urbanisme.

7 Toutefois, elle ne se prévaut que de sa seule qualité de professionnel exerçant dans la zone de chalandise du projet, en citant les dispositions de l'article L. 752-17 du code de commerce.

8 Or cette seule qualité ne saurait lui conférer un intérêt pour agir en tant qu'il vaut autorisation de construire, ainsi que l'énonce très clairement le premier alinéa de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, qui dispose que :

> « Lorsqu'il est saisi par une personne mentionnée à l'article L. 752-17 du code de commerce d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre le permis de construire mentionné à l'article L. 425-4 du présent code, le juge administratif ne peut être saisi de conclusions tendant à l'annulation de ce permis qu'en tant qu'il tient lieu d'autorisation d'exploitation commerciale. Les moyens relatifs à la régularité de ce permis en tant qu'il vaut autorisation de construire sont irrecevables à l'appui de telles conclusions ».

9 Le Conseil d'État a précisé, notamment dans sa décision CE, 24 janvier 2022, Société Année Distribution et autres, nº 440164, aux T. que cet article prévoit deux catégories distinctes de requérants, d'une part, les personnes mentionnées au I de l'article L. 752-17 du code de commerce, au nombre desquelles figurent notamment les professionnels dont l'activité, exercée dans les limites de la zone de chalandise définie pour le projet, est susceptible d'être affectée par celui-ci et, d'autre part, les personnes mentionnées à l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme, au nombre desquelles figurent notamment celles pour lesquelles la construction est de nature à affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien qu'elles détiennent ou occupent régulièrement.

10 Ces deux catégories de requérants ne peuvent présenter des conclusions tendant à l'annulation de ce permis qu'en tant qu'il vaut autorisation d'exploitation commerciale pour la première, et en tant qu'il vaut autorisation de construire pour la seconde.

11 La seule circonstance que la société requérante exploite un magasin dans la zone de chalandise du projet ne saurait donc lui conférer un quelconque intérêt à agir contre le permis en tant qu'il vaut autorisation de construire, ainsi que l'a expressément jugé le Conseil d'État dans une décision CE, 6 mai 2019, Société MTP, nº 416630, inédite.

12 Dans ces conditions, la requérante ne se prévalant pas même des caractéristiques particulières de l'agrandissement de la construction envisagée de nature à affecter par elles-mêmes les conditions d'exploitation de son établissement commercial [2], vous ne pourrez que rejeter comme irrecevables ses conclusions dirigées contre l'arrêté en tant qu'il vaut autorisation de construire.

13 Vous pourrez également rejeter comme irrecevables ses conclusions dirigées contre l'arrêté en tant qu'il vaut autorisation d'exploitation commerciale, la requérante ne justifiant pas avoir exercé le recours administratif préalable obligatoire devant la Commission nationale d'aménagement commercial prévu par l'article L. 752-17 du code de commerce contre l'avis favorable tacite de la commission départementale d'aménagement commercial du 9 octobre 2023.

14 Comme le font valoir les défendeurs, un tel recours est pourtant un préalable obligatoire à toute contestation contentieuse du permis de construire en tant qu'il vaut autorisation d'exploitation commerciale, par les personnes mentionnées au I de cet article, au nombre desquelles sont notamment les professionnels concurrents, dont l'activité, exercée dans la zone de chalandise du projet d'urbanisme commercial, est susceptible d'être affectée par celui-ci, ainsi que l'a rappelée la décision déjà citée CE, 6 mai 2019, Société MTP, nº 416630, inédite.

15 Par ces motifs, je conclus au rejet pour irrecevabilité de cette première requête et à la mise à la charge de la société Ginavar d'une somme de 1 000 euros chacune à verser aux sociétés Solyvar et TC

Rodus et à la commune de Rians au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

16 S'agissant de la requête de l'association En toute franchise, elle n'est dirigée que contre le permis de construire en tant qu'il vaut autorisation d'urbanisme.

17 Par sa décision CE, 1er décembre 2023, Association En Toute Franchise – Département du Var, nº 466492, B, le Conseil d'État a jugé qu'une association, en l'occurrence notre requérante,

> « dont les statuts prévoient qu'elle a pour objet d'assurer la défense et la préservation du cadre de vie dans l'ensemble d'un département, notamment en veillant à la légalité des autorisations d'urbanisme portant sur des surfaces destinées au commerce, justifie, eu égard à son objet statutaire et à la nature et l'importance des constructions autorisées, d'un intérêt lui donnant qualité pour demander l'annulation pour excès de pouvoir d'un permis de construire trois bâtiments, totalisant une surface de plancher de plus de 7 100 mètres carrés, qui sont destinés à accueillir des activités artisanales et commerciales ».

18 Certes, la nature et l'importance des constructions autorisées étant bien plus modestes dans notre affaire, vous pourriez douter de la « transposabilité » de cette solution en l'espèce, d'autant que les éléments relatifs à l'atteinte au cadre de vie susceptible d'être portée par le projet litigieux ne sont guère développés dans les écritures de la requérante.

19 Mais il me paraît plus prudent, plusieurs arrêts de votre cour ayant été annulés pour avoir dénié l'intérêt à agir de l'association En toute franchise – Département du Var [3] d'aller au fond dans cette affaire.

20 Et cela vous donnera également l'occasion, si vous nous suivez, de vous prononcer sur un point de droit intéressant.

21 L'association requérante soulevait en effet, dans sa requête introductive d'instance, les moyens suivants :

- la méconnaissance des dispositions du a) l'article R. 431-16 du code de l'urbanisme, le dossier de demande ne comportant pas l'étude d'impact ou la décision de dispense d'une telle étude prévue par ces dispositions, alors que le projet en cause porte sur un établissement

recevant du public, dotée de 75 places de stationnement et relève ainsi de la rubrique 41 de la nomenclature annexée à l'article R. 122-2 du code de l'environnement ;

- la méconnaissance des dispositions du c) de ce même article du code de l'urbanisme, le dossier de demande ne comportant pas le dossier d'évaluation des incidences du projet sur les sites Natura 2000, en l'occurrence les zones de conservation spéciale et de protection spéciale « Montagne Sainte-Victoire », prévu à l'article R. 414-23 du code de l'environnement, alors que ce projet doit faire l'objet d'une telle évaluation en application de l'article L. 414-4 de ce code ;

- la méconnaissance des dispositions du règlement de la zone UE du plan local d'urbanisme de Rians.

22 Dans son mémoire complémentaire, produit le 27 mars 2025, quelques heures avant la clôture de l'instruction, l'association soutient désormais, après avoir pris connaissance de la décision du préfet du Var de dispense d'étude d'impact communiquée par la société bénéficiaire en annexe à son mémoire en défense, le 19 juillet 2024, que le préfet aurait dû « soumettre le projet d'extension du magasin Carrefour à Rians à évaluation environnementale », au regard des 3 séries de critères que cette autorité doit mobiliser pour se prononcer sur une demande d'examen au cas par cas, en application de l'article R. 122-3-1 du code de l'environnement.

23 Ainsi que vous l'avez indiqué aux parties, ce moyen, soulevé après l'expiration du délai de deux mois à compter de la communication aux parties du premier mémoire en défense, est *a priori* irrecevable, en application de l'article R. 600-5 du code de l'urbanisme, s'il s'agit bien d'un moyen nouveau au sens de cet article.

24 Rappelons que cet article R. 600-5 du code de l'urbanisme issu du décret du 17 juillet 2018 prévoit un mécanisme « automatique » de cristallisation des moyens, propre au contentieux de l'urbanisme, conformément aux préconisations du rapport du groupe de travail piloté par la présidente Maugüé, intitulé Propositions pour un contentieux des autorisations d'urbanisme plus rapide et efficace, de janvier 2018.

25 Ce mécanisme de cristallisation a pour effet d'empêcher les parties d'invoquer des moyens nouveaux passé un délai de deux mois à compter de la communication aux parties du premier mémoire en défense. Un moyen nouveau présenté après l'expiration d'un délai de deux mois à compter de la communication aux parties du premier mémoire en défense est donc, en principe, irrecevable [4].

26 Toutefois, ainsi que le prévoit le dernier alinéa de l'article R. 600-5, il est toujours loisible au président de la formation de jugement de fixer une nouvelle date de cristallisation des moyens s'il estime que les circonstances de l'affaire le justifient, le Conseil d'Etat ayant par ailleurs précisé dans la décision précitée CE, 8 avril 2022, M. et Mme T., n° 442700, B. qu'

> « il doit y procéder dans le cas particulier où le moyen est fondé sur une circonstance de fait ou un élément de droit dont la partie concernée n'était pas en mesure de faire état avant l'expiration du délai de deux mois à compter de la communication aux parties du premier mémoire en défense et est susceptible d'exercer une influence sur le jugement de l'affaire ».

27 Si le moyen ainsi soulevé dans le mémoire complémentaire de la requérante est bien un moyen nouveau, il est à coup sûr frappé d'irrecevabilité, ce moyen ne se fondant pas sur une circonstance de fait ou un élément de droit dont elle n'était pas en mesure de faire état avant l'expiration du délai de deux mois imparti par les dispositions de l'article R. 600-5, la décision de dispense d'étude d'impact lui ayant été communiquée, je l'ai dit, en même temps que le premier mémoire en défense, émanant de la société pétitionnaire, auquel elle était annexée.

28 L'association requérante conteste vigoureusement le caractère nouveau de ce moyen, en soutenant qu'il s'agit toujours du même moyen tiré de la méconnaissance de l'article R. 431-16 du code de l'urbanisme, en ce que le dossier de demande aurait dû comprendre une évaluation environnementale. Elle affirme avoir simplement développé son argumentation au soutien du moyen déjà présent dans sa requête introductive d'instance, en faisant valoir qu'elle invoquait déjà les dispositions de l'article L. 122-1 du code de l'environnement relatif à l'évaluation environnementale et qu'elle n'a fait que détailler

sa critique relative à la nécessité d'une évaluation environnementale et à l'incomplétude du dossier de demande au regard de ces exigences législatives et règlementaires.

29 Toutefois, se plaindre de l'absence d'une pièce dans le dossier de demande et contester la légalité de la pièce produite dans le cadre de ce même dossier, il me semble que ce n'est pas exactement la même chose.

30 C'est d'ailleurs ce que le Conseil d'État a jugé dans une décision du 15 janvier 1999, Société Omya, nº 181652, inédite au recueil Lebon, en examinant d'abord, au titre de la composition du dossier de demande de permis de construire, le moyen tiré de ce que l'étude d'impact n'aurait pas figuré au dossier, avant d'examiner, ensuite, le moyen distinct tiré de l'insuffisance de cette étude d'impact.

31 De la même façon, par la décision du 13 juillet 2007, Syndicat intercommunal pour l'enlèvement et le traitement des ordures ménagères de la région de Tournan-en-Brie, nº 294603, aux T., rendue dans le cadre d'un « référé-étude d'impact », la procédure de suspension prévue par l'article L. 122-2 du code de l'environnement qui dispose que si une requête dirigée contre une autorisation ou une décision d'approbation de projets soumis à étude d'impact est fondée sur l'absence d'étude d'impact, le juge des référés du Conseil d'État fait droit à la demande de suspension dès lors que cette absence est constatée, le Conseil d'État a jugé que la seule circonstance qu'une étude d'impact « réalisée et portée à la connaissance, en temps utile, de l'autorité chargée d'instruire la demande de permis de construire » n'ait pas figuré au dossier de permis de construire ne peut faire regarder la condition d'absence d'étude d'impact prévue à l'article L. 122-2 comme remplie : l'absence au dossier de l'étude d'impact, ce n'est pas la même chose que son inexistence.

32 Certes, comme le fait valoir la requérante, le Conseil d'État juge que les décisions relatives aux dispenses d'évaluation environnementale, au cas par cas, constituent des mesures préparatoires à l'élaboration de ces documents, qui ne peuvent par conséquent être contestées qu'à l'occasion du recours dirigé contre la décision finale, soit, en l'occurrence le permis de construire [5].

33 Il n'en reste pas moins que mettre en cause la légalité d'une telle mesure préparatoire – exciper de son illégalité, selon les termes du rapporteur public Philippe Ranquet dans ses conclusions sur la décision du Conseil d'État du 17 avril 2023, Commune de Mérignac et autre, n^{os} 468789 et 468801 - et constater l'absence de pièce établissant que cette mesure a été effectivement prise, ce n'est pas la même chose.

34 Dans ses conclusions sur la décision du Conseil d'État du 9 septembre 2024, Association Ligue pour la Protection des Oiseaux (LPO), n^{o} 475241, inédite, relative à une autorisation unique pour l'exploitation d'un parc éolien, Nicolas Agnoux indique que

> « le mécanisme de cristallisation des moyens nous semble devoir être conçu comme un entonnoir qui ne permet plus d'ouvrir, une fois dépassée la date de cristallisation, de nouvelles discussions contentieuses en dehors du périmètre résultant des moyens initialement soulevés, en privilégiant ici une appréciation casuistique plutôt qu'un raisonnement opposant de manière trop abstraite moyens, branches et arguments. ».

35 Il poursuit en indiquant n'avoir

> « guère de doute que la cristallisation fait obstacle à ce que des insuffisances de l'étude d'impact autres que celles critiquées dans les écritures initiales puissent être invoquées à l'issue du délai ; seules restent recevables les arguments tendant à étayer les insuffisances initialement relevées. De même, la circonstance que la méconnaissance de l'article L. 411-2 du code de l'environnement ait été invoquée ne permet pas de contester, après expiration du délai, le fait qu'une dérogation n'aurait pas été sollicitée pour d'autres espèces que celles ayant fait l'objet des écritures initiales. Il s'agit dans les deux cas d'éléments de discussion nouveaux. Sans quoi il suffirait aux requérants de mentionner de manière générique, avant cristallisation, l'ensemble des vices potentiels susceptible d'affecter une autorisation IPCE pour échapper au mécanisme défini à l'article R. 611-7-2 ».

36 Or en l'espèce, si vous admettez le raisonnement de la requérante, en considérant qu'il s'agit toujours d'un même et unique moyen, cela signifierait que si une étude d'impact et non une décision de dispense

d'étude d'impact avait été produite par le pétitionnaire, il lui aurait été loisible de développer d'abord une argumentation relative à l'insuffisance de cette étude sur tel point, puis ensuite, sur tel autre point, sans que le mécanisme de cristallisation ne puisse avoir d'effet.

37 Contrairement à ce que soutient la requérante, son moyen initial était bien tiré uniquement de la méconnaissance des dispositions du a) de l'article R. 431-16 du code de l'urbanisme en l'absence au dossier de l'étude d'impact ou de la décision de dispense d'une telle étude, elle ne mentionnait l'article L. 122-1 du code de l'environnement qu'au soutien de son moyen tiré de l'obligation de joindre l'étude d'impact ou la décision de dispense au dossier de demande de permis de construire, sans faire valoir que l'absence de ces éléments n'avaient pas permis à l'administration d'apprécier le respect par le projet des prescriptions du code de l'environnement.

38 Vous ne risquez donc pas à mon sens la censure effectuée par le Conseil d'État dans sa décision du 29 décembre 2023, Serra, nº 476137. Par cette décision, le Conseil juge en effet que le juge des référés, qui n'avait que partiellement visé les moyens soulevés contre un permis de construire tirés à la fois de ce que ce permis avait été délivré sur la base d'un dossier incomplet au regard non du seul e) du 2°) de l'article R. 431-8 du code de l'urbanisme mentionné dans les visas de l'ordonnance, mais aussi au regard du 1°) et des a) et c) du 2°) de cet article, alors que le requérant faisant en outre valoir que l'absence de ces éléments n'avait pas permis à l'administration d'apprécier le respect par le projet des prescriptions d'un article du règlement du plan local d'urbanisme, qu'il estimait méconnues, a insuffisamment motivé son ordonnance en rejetant comme non fondé une partie seulement de ses moyens, les autres n'étant pas visés.

39 En tout état de cause, si vous ne me suiviez pas pour considérer qu'il s'agit d'un moyen distinct et donc nouveau, vous pourrez écarter au fond le moyen : la décision de dispense d'étude d'impact était fondée au regard des critères fixés par l'article R. 122-3-1 dans sa rédaction alors applicable, le préfet ayant bien pris en compte les caractéristiques du projet (notamment l'emprise au sol supplémentaire qu'il engendre), sa localisation (à proximité du site Natura 2000 « Montagne Sainte-Victoire ») et les caractéristiques de l'impact potentiel.

40 Les développements de l'association requérante, notamment sur la proximité du site Natura 2000 et la présence de l'espèce protégée « lézard ocelé » insuffisamment prises en compte selon elle, ne vous retiendront pas, compte-tenu du fait que le terrain d'assiette du projet est séparé du site Natura 2000 par une voie publique et un rond-point et surtout du caractère déjà artificialisé de l'ensemble du terrain d'assiette du projet, enfin de ce que le préfet a pris en compte la présence du lézard, en l'estimant peu probable, l'association n'établissant pas le contraire par la seule cartographie peu précise qu'elle produit.

41 De la même façon, vous pourrez également écarter au fond le moyen tiré de la méconnaissance du c) de l'article R. 431-16 du code de l'urbanisme en l'absence du dossier d'évaluation prévu à l'article L. 414-4 du code de l'environnement.

42 Le Conseil d'État juge en effet qu' « en vertu de l'article L. 414-4 du code de l'environnement, les projets doivent faire l'objet d'une évaluation de leurs incidences au regard des objectifs de conservation du site lorsqu'ils sont susceptibles d'affecter de manière significative un site Natura 2000 ; qu'il en résulte que le dossier d'évaluation des incidences d'un projet sur un site Natura 2000 ne doit être joint à la demande d'un permis de construire que lorsque ce projet est susceptible d'affecter de manière significative un site Natura 2000 » [6].

43 Enfin, le dernier moyen tiré de la méconnaissance de dispositions du règlement du plan local d'urbanisme de la commune de Rians pourra être écarté comme n'étant pas assorti des précisions suffisantes pour en apprécier le bien-fondé.

44 Par ces motifs, je conclus au rejet de la requête et à la mise à la charge de l'association « En toute franchise – Département du Var » d'une somme de 1 000 euros chacune à verser aux sociétés Solyvar et TC Rodus et à la commune de Rians au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

NOTES

1 Voyez sur ce point la décision CE, 14 novembre 2018, Commune de Vire-Normandie et Société LIDL, n° 413246 413337, aux T.

2 Sur ce point, voyez CE, 22 février 2002, Société France Quick, n° 216088, aux T.

3 Voyez aussi la décision CE, 30 décembre 2022, n° 456413.

4 cf. CE, 8 avril 2022, M. et Mme T., n° 442700, B.

5 Voyez sur ce point CE, 6 avril 2016, M. T., n° 395916, aux T. et CE, 17 décembre 2018, Société Clairsienne et autre, n^{os} 400311, 413655.

6 cf CE, 9 décembre 2015, SAS Hôtel Métropole, n° 391019, aux conclusions de Xavier Domino.

INDEX

Mots-clés
urbanisme, contentieux, cristallisation des moyens, étude d'impact, moyen tiré de l'absence d'une étude d'impact, critique de la décision préfectorale dispensant un projet d'étude d'impact, C+

Rubriques
Urbanisme