

 AMarsada N°1
2026

Amarsada

ISSN : 3037-5592

Éditeur : Cour administrative de Marseille

2026/1

 <https://publications-prairial.fr/amarsada/index.php?id=860>

Référence électronique

« 2026/1 », *Amarsada* [En ligne], mis en ligne le 23 avril 2026, consulté le 01 juin 2026. URL : <https://publications-prairial.fr/amarsada/index.php?id=860>

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0



SOMMAIRE

Commande publique

Marché de rénovation d'une piscine municipale et cas de force majeure

CAA Marseille, 6e – N° 24MA02955 – 15 décembre 2025

Une application de la théorie des vices du consentement à la conclusion d'une concession de service public

CAA Marseille, 6e – N° 25MA00715 – 29 septembre 2025

Étrangers

Le refus de renouvellement de la carte de résident opposé à un réfugié pour un motif de menace grave pour l'ordre public, conditionné à la fin préalable de sa protection

CAA Marseille, 1re – N° 25MA01075 – 15 janvier 2026

Le jeune majeur étranger qui peut demander son admission au séjour dans les deux mois de ses dix-huit ans ne peut légalement dans ce délai être l'objet d'une obligation de quitter le territoire français sans délai

CAA Marseille, 5e – N° 25MA01586 – 24 novembre 2025

Etrangers

Mesure d'expulsion d'un ressortissant étranger et vie privée et familiale en France : l'équilibre délicat

CAA Marseille, 6e – N° 25MA00999 – 29 septembre 2025

Fiscalité

Les redevances versées par une société française à des entités établies au Maroc en rémunération de prestations de recherche ayant pour objet le développement de nouvelles variétés d'agrumes, dont la société française exploitera les droits aux niveaux national et international, sont imposables au Maroc.

CAA Marseille, 3e – N° 23MA02441 – 16 octobre 2025

Des conditions du remboursement d'une créance de crédit d'impôt recherche

CAA Marseille, 5e – N° 23MA03037 – 20 octobre 2025

La notion de dépendances immédiates et nécessaires à une résidence principale pour le bénéfice de l'exonération de la plus-value réalisée à l'occasion de la cession (article 150 U du Code général des impôts) dans le cas d'une vaste propriété familiale

CAA Marseille, 3e – N° 24MA02458 – 06 novembre 2025

Fonction militaire

Légalité de la mesure d'éviction du service d'un garde républicain décidée en application de l'article L. 4139-15-1 du Code de la défense

CAA Marseille, 4e - N° 24MA00066 - 18 novembre 2025

Propriétés publiques -Eau

La sous-estimation manifeste du coût d'acquisition foncière d'une source comprise dans un périmètre de protection rapprochée vicie l'acte déclarant d'utilité publique ce périmètre mais ne justifie pas le sursis à statuer en vue de sa régularisation

CAA Marseille, 4e - N° 25MA00542 - 02 décembre 2025

Responsabilité administrative

L'exigeante théorie du collaborateur occasionnel du service public

CAA Marseille, 2e - N° 23MA02093 - 24 octobre 2025

L'inopposabilité de l'autorité de chose jugée par le juge judiciaire au juge administratif de la responsabilité hospitalière

CAA Marseille, 2e - N° 24MA01395 - 14 novembre 2025

Service public pénitentiaire

Justiciabilité des décisions de refus de classement au travail pénitentiaire et de refus d'affectation sur un poste de travail

CAA Marseille, 6e - N° 25MA02000 - 24 novembre 2025

Marché de rénovation d'une piscine municipale et cas de force majeure

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Marseille, 6e - N° 24MA02955 - 15 décembre 2025

TEXTES

Résumé

Conclusions du rapporteur public (François Point)

RÉSUMÉ

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

- 1 La tempête du 2 octobre 2020, qui s'est traduite par un record journalier de pluviométrie de 663 millimètres et une crue de la Roya d'une intensité exceptionnelle, laquelle, charriant pierres, boues et arbres, a détruit plusieurs éléments de bâti, dont la piscine municipale de Tende, a présenté le caractère d'un événement imprévisible pour les parties au contrat de rénovation de cette piscine, qui ne pouvaient raisonnablement s'attendre à ce que l'ouvrage devant être réhabilité fût détruit, rendant impossible la réalisation des travaux.
- 2 Le titulaire du contrat de rénovation ne peut ainsi prétendre à une indemnité d'imprévision, ni à une indemnité pour résiliation pour motif d'intérêt général. En l'absence au contrat de clause exonérant les entrepreneurs des risques provenant d'un cas de force majeure, la société cocontractante n'a pas droit à l'indemnisation de ses préjudices.

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 17 août 2020, la commune de Tende a confié à la société Ageo construction la réalisation de travaux de rénovation de sa piscine municipale, moyennant un prix de 664 989,26 euros toutes taxes comprises (TTC).
- 2 Cette piscine a toutefois été détruite par la tempête Alex, survenue les 2 et 3 octobre 2020, et les travaux n'ont pas pu être menés à bien. Le 7 mai 2021, la société Ageo construction a saisi la commune d'une demande tendant au versement d'une somme de 214 887,62 euros en réparation des préjudices qu'elle estimait avoir subis du fait de l'ajournement du marché.
- 3 Par le jugement attaqué, dont la société Ageo construction relève appel, le tribunal administratif de Nice a rejeté sa demande tendant à la condamnation de la commune à lui verser une indemnité de 227 843,31 euros TTC.
- 4 La requête comporte des faits et des moyens, la société contestant de façon claire et articulée les motifs retenus par les premiers juges pour rejeter ses demandes. Par suite, la fin de non-recevoir opposée par la commune de Tende sur ce point doit être écartée.
- 5 La société Ageo construction entend engager la responsabilité de la commune sur trois fondements :
 - la théorie de l'imprévision ;
 - les conséquences de la résiliation unilatérale du contrat pour un motif d'intérêt général ;
 - la faute contractuelle, tirée de ce que la commune de Tende n'aurait pas notifié au titulaire de la décision d'ajournement du marché ou de la décision de résiliation ;

- 6 Le tribunal administratif de Nice a rejeté la demande indemnitaire, au motif que la résiliation du contrat était justifiée par une situation de force majeure, écartant toute possibilité d'indemnisation du titulaire.
- 7 La société requérante conteste ce motif, en faisant valoir que la tempête Alex n'était pas un événement imprévisible et que la commune n'a pas pris toutes les précautions qui auraient permis d'éviter la destruction de la piscine.
- 8 La force majeure désigne une situation qui rend impossible l'exécution du contrat lui-même ou bouleverse définitivement l'équilibre économique du contrat. La caractérisation d'une situation de force majeure répond à trois conditions d'imprévisibilité (dans sa survenance), d'extériorité aux parties et d'irrésistibilité dans ses effets. En raison de son caractère exonératoire de responsabilité, la force majeure est d'interprétation restrictive.
- 9 L'origine de la destruction de la piscine est donc la tempête Alex, survenue les 2 et 3 octobre 2020. L'ordre de service de démarrage des travaux a été envoyé le 17 août 2020 pour un démarrage des travaux le 7 septembre 2020. Une réunion de chantier a eu lieu sur place le 11 septembre 2020. Mais le 3 octobre suivant, l'ouvrage a été entièrement détruit par le débordement du fleuve Roya, passant à proximité.
- 10 Il n'est pas sérieusement contesté que la destruction rendait impossible toute rénovation de l'équipement, ce qui était l'objet du contrat. Le contrat avait donc perdu définitivement son objet.
- 11 Au regard de la nature de l'événement qui a provoqué la destruction de l'ouvrage, le critère de l'extériorité aux parties est évidemment rempli et n'est d'ailleurs pas discuté.
- 12 Bien qu'elle fonde par ailleurs sa demande sur la théorie de l'imprévision, la société conteste le caractère imprévisible de la tempête Alex.
- 13 Le caractère imprévisible et extérieur aux parties de l'événement sont deux critères communs à l'imprévision et à la force majeure. C'est le caractère provisoire ou définitif du bouleversement de l'équilibre économique du contrat qui marque la différence entre la théorie de l'imprévision, dégagée par la jurisprudence du Conseil d'État du

31 mars 1916, *Gaz de Bordeaux*, et la situation de force majeure, dont les principes ont été énoncés notamment par la décision du 9 décembre 1932, *Compagnie des tramways de Cherbourg*. Si l'impossibilité d'exécuter tout ou partie du contrat n'est pas définitive, l'événement justifie le versement d'une indemnité d'imprévision. La situation de force majeure entraîne au contraire un bouleversement définitif et irréversible de l'équilibre économique du contrat, qui autorise à cesser de l'exécuter et entraîne nécessairement sa résiliation.

- 14 En l'espèce, le caractère imprévisible de la destruction de la piscine nous semble bien établi et n'est pas sérieusement contesté par la société Ageo construction. La requérante soutient que les crues de la Roya ont toujours existé et qu'elles sont régulièrement violentes, mais plusieurs éléments du dossier permettent de démontrer que la crue d'octobre 2020 a bien eu un caractère exceptionnel, par son ampleur et ses effets.
- 15 Sur ce point, vous pourrez vous reporter au rapport de Météo France du 9 décembre 2021, versé au dossier, qui indique que la tempête Alex était un événement météorologique majeur et très rare, avec des pluies exceptionnelles et un record journalier de pluviométrie allant au-delà de 600 millimètres. Le rapport du Cerema Méditerranée du même jour, qui porte sur la crue de la Roya occasionnée par la tempête, indique que l'événement a été d'une intensité exceptionnelle, allant au-delà du scénario de référence du plan de prévention des risques d'inondation et de toute prévision.
- 16 La jurisprudence tend à reconnaître la force majeure en cas de conjonction de phénomènes de grande intensité, comme c'est le cas en l'espèce. Voyez notamment pour une décision assez récente, une décision du Conseil d'État du 15 novembre 2017¹, concernant une situation de conjonction de précipitations exceptionnelles, d'une tempête marine et d'une crue majeure du Rhône.
- 17 Il est vrai que la jurisprudence « admet de plus en plus rarement qu'une calamité naturelle soit regardée comme un cas de force majeure », comme l'indiquait déjà Bruno Lasserre dans des conclusions prononcées en 1986 sous une décision *commune de Val-d'Isère et autres*², notamment du fait du développement des outils de

prévision et de prévention, y compris en cas de conjonction de phénomènes d'une ampleur exceptionnelle.

- 18 Voyez notamment la décision relative à la tempête Xynthia, survenue en 2010, pour laquelle le Conseil d'État, malgré la conjonction de phénomène de grande intensité, a écarté la qualification de cas de force majeure, en faisant valoir qu'au regard de la connaissance du risque et des outils de prévision disponibles d'une part, de l'existence de mesures de protection susceptibles de réduire le risque d'autre part, l'imprévisibilité et l'irrésistibilité de l'événement n'étaient pas établies³.
- 19 L'appréciation du caractère imprévisible de l'événement et celle de son caractère irrésistible tendent ainsi à s'articuler étroitement autour de la question de la gestion du risque. C'est bien sur ce terrain que se place la société Ageo construction, qui fait valoir que la commune avait connaissance du risque et a commis des imprudences en ne prenant pas les précautions utiles pour éviter les dommages.
- 20 Toutefois, son argumentation n'est pas très convaincante. La société fait valoir principalement que la commune a implanté la piscine dans le lit du fleuve, alors que le risque de crues violentes était connu. Mais on comprend mal la portée de cette affirmation dans le cadre de la responsabilité contractuelle, alors que le contrat a pour objet la rénovation de cet équipement spécifique, implanté précisément à cet endroit. La question de savoir si la commune aurait dû implanter ailleurs sa piscine est sans lien avec l'objet du contrat. L'éventuelle faute qu'aurait commise la commune en négligeant les risques liés à l'implantation d'une piscine dans le lit du fleuve est donc sans incidence sur le droit de la société Ageo construction à être indemnisée des suites de la résiliation du contrat de rénovation de l'équipement.
- 21 Le caractère irrésistible de l'événement ne fait donc pas de doute. Rien ne permet d'affirmer que la commune, dans les jours précédant la tempête, aurait pu prévoir et éviter la destruction de la piscine, en prenant des mesures préventives. Au vu de l'ampleur et de la violence de la crue, qui a tout emporté, aucune mesure de protection spécifique n'aurait pu empêcher la destruction. C'était, au sens propre, une catastrophe. Pour reprendre une distinction mise en valeur par Jean-Pierre Dupuy, la catastrophe n'est pas un événement

- statistique, elle relève d'une autre forme d'incertitude, et la gestion préventive du risque est impuissante à anticiper la catastrophe.
- 22 La destruction de l'équipement rend définitivement impossibles les opérations de rénovation. C'est une situation de caducité⁴ de l'objet du contrat, qui entraînait nécessairement sa résiliation.
- 23 Il en résulte que la société Ageo construction n'est pas fondée à demander le versement d'une indemnité d'imprévision sur le fondement de l'article L. 6 du Code de la commande publique, dès lors que la destruction de la piscine rendait définitivement impossible la réalisation des prestations contractuelles.
- 24 Elle n'est pas non plus fondée à engager la responsabilité pour faute de la commune. La commune n'a pas commis de faute en ne prenant pas de mesure d'ajournement des travaux. Concernant l'absence de notification d'une décision de résiliation, il est vrai que la collectivité a l'obligation de résilier une convention en conséquence d'un événement entraînant sa caducité⁵. Mais, en tout état de cause, il y a eu une sorte de résiliation tacite⁶, et les préjudices dont la société demande réparation sont sans lien direct avec l'absence ou le retard de notification d'une décision explicite de résiliation.
- 25 La situation force majeure est exonératoire de responsabilité. L'indemnisation des conséquences de la résiliation du contrat est par conséquent exclue⁷. La société Ageo construction n'est donc pas fondée à demander l'indemnisation de son manque à gagner, de ses frais généraux non amortis, ou des dépenses de personnel engagées pour le démarrage du chantier.
- 26 On pourrait d'interroger sur le poste de préjudice lié à la réalisation des sabots. Il s'agit d'éléments de construction, destinés à assurer l'ancrage de la piscine. La société Ageo construction verse au dossier les éléments qui établissent qu'elle a bien engagé la somme de 31 394,80 euros hors taxes pour la construction de ces éléments, qui ont été faits sur mesure et qui ne peuvent plus être réutilisés. Ce sont donc des dépenses engagées en pure perte.
- 27 Toutefois, ces dépenses ne sont pas indemnisables. En effet, les sabots n'ont pas été posés ni surtout réceptionnés, et ils restent donc la propriété de la société titulaire. En vertu du principe *res perit domino*, la charge de ces pertes incombe au constructeur et non

au maître de l'ouvrage, tant que l'ouvrage ou la partie de l'ouvrage n'a pas été réceptionné.

- 28 Voyez sur ce point la décision du Conseil d'État du 25 juin 1971, *Société des établissements Marius Series, sieur Crete et autres*⁸, qui précise qu'avant la réception des travaux, les risques et pertes sont à la charge du titulaire. Il s'agit dans cette affaire d'une situation de cas fortuit, c'est-à-dire d'impossibilité d'exécuter une obligation, qui ne diffère de la force majeure que par la circonstance qu'elle n'est pas extérieure aux parties. Le raisonnement est donc transposable.
- 29 L'indemnisation des pertes en cas de force majeure demeure possible dans l'hypothèse où le contrat comporte des stipulations spécifiques prévoyant de façon générale l'indemnisation du cocontractant en cas de rupture anticipée du contrat, la force majeure étant l'une des situations particulières susceptibles d'entraîner cette rupture⁹. Mais ce n'est pas le cas en l'espèce, aucune stipulation contractuelle ne prévoyait une telle indemnisation.
- 30 Le risque de perte n'étant transféré au maître de l'ouvrage qu'avec la réception, la société Ageo construction n'est donc pas fondée à demander l'indemnisation des frais engagés pour la réalisation des sabots.
- 31 Il résulte de tout ce qui précède que la société Ageo construction n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif de Nice a rejeté sa demande indemnitaire.
- 32 Par ces motifs nous concluons donc au rejet de la requête.

NOTES

1 CE, 15 novembre 2017, *société Swisslife assurance de biens et autres*, n° 403367. Voir également CE, 27 mars 1987, *Société des grands travaux de Marseille*, n° 59039.

2 CE, 14 mars 1986, *commune de Val-d'Isère et autres*, n°s 96272 et 99725.

3 CE, 31 mai 2021, *Association syndicale autorisée de la vallée du Lay (ASVL)*, n°s 434733, 434739 et 434751.

4 La caducité se définit comme « l'extinction non rétroactive d'une obligation contractuelle du fait d'un événement postérieur qui rend

impossible la poursuite de son exécution, parce qu'il fait disparaître un élément essentiel à son existence ou à sa validité. ». Voir conclusions de G. Péliissier sous CE, 4 mai 2015, *société Domaine Porte des neiges*, n° 383208, publiées dans [Arianeweb](#). La caducité entraîne résiliation du contrat : « la caducité semble ainsi désigner une cause spécifique de cessation anticipée des relations contractuelles, qui renvoie à un événement le plus souvent extérieur aux parties qui rend impossible son exécution, ce qui la distingue de la résiliation à l'initiative de l'une des parties, en général la personne publique, les effets qu'elles produisent sont les mêmes. ».

5 CE, 30 juin 1937, *commune d'Avrieux*.

6 CE, 11 décembre 2020, *société Copra Méditerranée*, n° 427616.

7 CE, 29 janvier 1958, *Bonabeau*.

8 CE, 25 juin 1971, *Société des établissements Marius Series, sieur Crete et autres*, n° 70874. Pour des marchés de fournitures : CE, 17 décembre 1948, *Bardouin* ; CE, 28 juillet 1952, *Compagnie d'assurances Rhin Moselle*.

9 CE, 11 décembre 1991, *Sonexa*, n° 81588.

INDEX

Mots-clés

marché de travaux publics, force majeure, indemnisation

Rubriques

Commande publique

Une application de la théorie des vices du consentement à la conclusion d'une concession de service public

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Marseille, 6e - N° 25MA00715 - 29 septembre 2025

TEXTES

Résumé

Conclusions du rapporteur public (François Point)

RÉSUMÉ

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

- 1 La cour juge que la délibération du conseil municipal d'Eyguières approuvant la conclusion d'un contrat de concession portant, pour une durée de vingt-cinq ans, sur la gestion et l'exploitation du site unique de l'aérodrome de Salon-Eyguières, comprenant un aérodrome ainsi qu'une zone dédiée aux sports mécaniques, est entachée d'un vice du consentement de la commune, à deux égards. D'une part elle considère que la clause, insérée dans le contrat conclu postérieurement à cette délibération, qui prévoit que le manque à gagner qui pourrait être occasionné par l'absence de mise en service de la centrale photovoltaïque prévue au titre des équipements à réaliser pourrait être « neutralisé » d'un commun accord par les parties, implique, compte tenu du poids important des recettes issues de la production d'énergie photovoltaïque, censées représenter 44,8 % du montant total des recettes prévisionnelles, la possibilité, pour les parties, de revoir substantiellement à la baisse les obligations mises à la charge de la société concessionnaire et a ainsi trait tant au financement de la concession qu'à son objet.

- 2 D'autre part la cour relève que la stipulation, également insérée dans le contrat postérieurement à cette délibération, qui permet à la société concessionnaire, en cas d'inobtention des prêts ou des subventions sollicités, de continuer à exploiter le site pendant la durée convenue de vingt-cinq ans, tout en se voyant dispensée de l'obligation de réaliser certains investissements, concerne elle aussi tant le financement que l'objet de la concession et constitue un élément essentiel de cette dernière faisant défaut au jour de son approbation.
- 3 Enfin, confirmant l'annulation du contrat de concession prononcée par les premiers juges au motif de ces deux vices du consentement de la commune, la cour a refusé de faire droit aux conclusions de celle-ci tendant à ce que les effets de l'annulation soient différés dans le temps.

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 19 avril 2023, la commune d'Eyguières a confié à la société anonyme d'économie mixte à opération unique dénommée Société d'exploitation des zones aéronautiques et mécaniques d'Eyguières (SEMOP SEZAME) la gestion et l'exploitation du site de l'aérodrome de Salon-Eyguières. La durée du contrat de délégation de service public était de vingt-cinq ans.
- 2 Le préfet des Bouches-du-Rhône, M^{me} A, se prévalant de sa qualité de conseillère municipale, et l'Association des utilisateurs de la plateforme aéronautique de Salon-Eyguières (AUPASE) ont saisi le tribunal administratif d'actions en contestation de validité du contrat.
- 3 Par les jugements attaqués, dont la commune d'Eyguières et la société SEZAME relèvent appel, le tribunal administratif de Marseille a annulé le contrat du 19 avril 2023, au motif qu'il était entaché d'un vice de consentement. Le tribunal a considéré que le conseil municipal ne s'était pas prononcé sur tous les éléments essentiels du contrat.
- 4 Nous pensons que c'est à juste titre que le tribunal administratif de Marseille a retenu le moyen tiré de ce que le contrat était entaché d'un vice de consentement.
- 5 En effet, il entre dans la compétence du conseil municipal de se prononcer sur les éléments essentiels des contrats signés par le maire au nom de la commune. Il résulte en effet des dispositions combinées des articles L. 2121-29 et L. 2122-21 du Code général des collectivités territoriales que le maire ne peut obliger la commune et souscrire un marché en son nom, sans y avoir été préalablement autorisé par une délibération expresse du conseil municipal¹.

- 6 Cette règle est applicable aux délégations de service public. En vertu des dispositions de l'article L. 1411-7 du CGCT, « [...] l'assemblée délibérante se prononce sur le choix du délégataire et la convention de délégation de service public »².
- 7 Le conseil municipal doit donc se prononcer sur « sur tous les éléments essentiels du contrat à intervenir », au nombre desquels figurent notamment son objet précis, son montant ou ses éléments financiers exacts et l'identité de son attributaire³.
- 8 Ainsi, l'omission d'une information financière importante sur le montant des indemnités dues par la collectivité au délégataire au titre des investissements non amortis est constitutive d'un défaut d'information sur un élément essentiel du contrat, entachant d'illégalité la délibération et affectant la validité du contrat⁴.
- 9 En l'espèce, le problème est le suivant : le conseil municipal de la commune d'Eyguières s'est prononcé sur un projet de contrat de délégation de la gestion et de l'exploitation de l'aérodrome, qu'il a approuvé par une délibération 30 novembre 2020. Mais le contrat qui a finalement été signé avec la société SEZAME le 19 avril 2023 est sensiblement différent du contrat soumis à l'approbation du conseil municipal.
- 10 Le tribunal administratif de Marseille a relevé de nombreux éléments non conformes entre le contrat signé et le contrat attribué à la société. Plusieurs de ces différences nous semblent sans importance dès lors qu'elles n'ont pas trait aux éléments essentiels du contrat.
- 11 En revanche, deux points caractérisent selon nous des modifications qui affectent l'équilibre économique général du contrat.

1/ La première différence significative concerne l'article 22 du contrat, relatif aux modalités de financement du projet

- 12 Le projet de contrat soumis à l'approbation du conseil municipal prévoyait que le contrat était conclu sous condition suspensive

d'obtention des prêts bancaires et des subventions.

- 13 Le contrat conclu avec la société SEZAME le 19 avril 2023 apporte à cette clause une modification prévoyant que le contrat n'est conclu sous cette condition suspensive que « s'agissant de la réalisation des travaux ». Or, en réduisant la portée de la clause suspensive à la seule réalisation des travaux, cette modification transforme l'équilibre économique du contrat, et sans doute son objet même.
- 14 En effet, en cas de non-obtention des prêts et subventions, c'est l'ensemble des projets d'investissement, pour un montant de plus de 14 millions d'euros, qui serait abandonné. Il est incontestable que la poursuite du contrat sans réalisation des travaux est de nature à en modifier l'équilibre général. Le volume de l'investissement mis à la charge du concessionnaire et la durée du contrat, qui est déterminée notamment par rapport à la durée d'exploitation nécessaire pour couvrir les investissements, sont des éléments essentiels de la délégation⁵.
- 15 C'est d'ailleurs l'objet même du contrat qui serait modifié, puisque la réalisation des travaux était au nombre des missions confiées au délégataire à l'article 1 du contrat. La poursuite de l'exécution du contrat, réduite à l'exploitation du site et sans réalisation de travaux, transformerait le contrat de concession en contrat d'affermage. Au vu de la nature du projet et du montant des investissements prévus, la réalisation des travaux ne saurait être regardée comme une dimension accessoire du contrat.
- 16 La modification de l'article 22 touchait donc à un aspect essentiel du contrat.

2/ La seconde différence significative concerne l'article 23 du contrat qui définit les recettes prévisionnelles tirées de l'exploitation du service

- 17 Le projet de contrat soumis à l'approbation du conseil municipal comprenait au sein de l'article 23 une clause prévoyant que le contrat était conclu sous réserve de l'obtention par le titulaire des autorisations pour l'exploitation photovoltaïque et la signature des contrats relatifs à l'énergie photovoltaïque. Cette clause suspensive a été supprimée dans le contrat finalement signé avec la société SEZAME, qui prévoit seulement qu'en cas d'absence de désignation en tant que lauréat ou de mise en service des centrales photovoltaïques dans un délai de quatre ans, les parties se rencontrent pour en « neutraliser l'impact ». Autrement dit, les parties prévoient de renégocier l'équilibre général du contrat.
- 18 Or, les recettes photovoltaïques correspondent en tout (toitures, ombrières, sols) à près de 45 % des recettes d'exploitation prévisionnelles. Il s'agissait donc d'un élément financier essentiel, touchant à l'équilibre économique du contrat, ainsi que le reconnaissent d'ailleurs expressément les parties dans la version finale de l'article 23 du contrat.
- 19 Pour ces deux raisons, les requérants ne nous semblent pas fondés à soutenir que le tribunal administratif de Marseille aurait commis une erreur en considérant que le conseil municipal s'est prononcé sur un contrat différent de celui qui a été signé par le maire et en accueillant le moyen tiré du vice de consentement de la commune.
- 20 Tirant les conséquences de cette irrégularité, le tribunal administratif de Marseille a annulé le contrat. Le tribunal, au point 18 du jugement, a considéré que le vice était d'une particulière gravité, ne permettant ni la régularisation du contrat ni sa poursuite. Ce point n'est pas contesté par les parties en cause d'appel. En principe, aucun des moyens d'appel n'étant fondé et le moyen tiré de l'erreur commise par

les premiers juges sur les conséquences à tirer du vice de consentement n'étant pas soulevé par les parties, vous devriez rejeter la requête sans qu'il y ait lieu d'examiner aucun autre moyen.

- 21 Concernant les pouvoirs du juge, la règle est la suivante : il appartient au juge, lorsqu'il constate l'existence de vices entachant la validité du contrat, d'en apprécier l'importance et les conséquences. Il peut inviter les parties à prendre des mesures de régularisation dans un délai qu'il fixe. En présence d'irrégularités qui ne peuvent être couvertes par une mesure de régularisation, et qui ne permettent pas la poursuite de l'exécution du contrat, il lui revient de prononcer soit la résiliation du contrat soit son annulation⁶.
- 22 La question qui pourrait se poser est la suivante : dès lors que vous restatuez sur le moyen tiré du vice de consentement dans le cadre dévolutif de l'appel, ne relève-t-il pas de votre office de juge du contrat d'en tirer également les conséquences sur la poursuite du contrat, le cas échéant en ayant sur ce point une appréciation divergente de celle des premiers juges⁷ ? Auquel cas, peu importe que les parties aient contesté ce point du jugement de première instance.
- 23 En l'espèce, il ne saurait être reproché aux premiers juges d'avoir méconnu leur mission juridictionnelle – puisqu'ils ont bien rempli leur office en tirant les conséquences de l'irrégularité – mais seulement de s'être trompé sur l'appréciation de ces conséquences. De ce point de vue, le moyen n'est pas d'ordre public.
- 24 Cependant, si tout en retenant le même moyen que les premiers juges, vous amendez le raisonnement qu'ils ont suivi, par exemple concernant la consistance du vice de consentement, on pourrait considérer que vous êtes contraints, en raison de l'office du juge du contrat, d'en tirer toutes les conséquences sur la gravité du vice et sur la poursuite du contrat.
- 25 Faudrait-il relever d'office le moyen pour mettre les parties à même d'en discuter ? Cette solution pose un problème pratique, puisque les parties, pour discuter utilement, devraient connaître les motifs exacts pour lesquels le moyen d'irrégularité affectant la validité du contrat est retenu.

- 26 En outre, s'agissant d'une question relevant de l'office du juge, il ne s'agit sans doute pas d'un moyen : le juge, en principe, n'est pas tenu de soumettre à la contradiction les motifs qu'il retient pour les points qu'il doit examiner d'office. Voyez, par analogie, concernant l'examen des conditions d'engagement de la responsabilité de la personne publique, la décision du Conseil d'État du 26 mars 2003, M. A⁸.
- 27 Voyez également la décision *Conseil national des barreaux* du 9 juin 2021⁹ qui précise que, dans le cadre de la contestation de la validité du contrat, le juge qui, dès lors que les conditions sont remplies, annule le contrat alors que le requérant n'avait expressément demandé que sa résiliation, ne statue pas *ultra petita* mais exerce seulement son office et fait usage de ses pouvoirs.
- 28 En principe, vous pourriez donc annuler le jugement en tant qu'il a conclu à l'annulation du contrat, au motif que les conditions pour prononcer une telle annulation ne sont pas remplies, et ce sans avoir à en informer au préalable les parties.
- 29 En tout état de cause, en l'espèce, nous pensons que les motifs que nous vous proposons de retenir sont suffisants pour justifier l'annulation prononcée par les premiers juges.
- 30 Il est incontestable qu'un vice de consentement est en principe un vice d'une particulière gravité, de nature à justifier l'annulation du contrat. La question est plutôt de savoir si cette sanction devrait être conditionnée, en laissant la possibilité à la commune de régulariser la situation.
- 31 La régularisation d'un vice de consentement n'est pas exclue lorsque l'irrégularité affecte les conditions dans lesquelles la personne publique a donné son consentement. Voyez la décision déjà citée du Conseil d'État *communauté d'agglomération de Chartres métropole*¹⁰, dans le cadre d'une action en contestation de la validité du contrat (annulation en cas d'absence de régularisation). Voyez également la décision du 8 juin 2011 *commune de Divonne-les-Bains*¹¹, pour une régularisation de l'acte de passation dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir.
- 32 Mais dans ces deux cas d'espèce, le vice de consentement avait trait à un défaut d'information, qu'un réexamen permettait de lever par réitération du consentement.

- 33 Tel n'est pas le cas dans notre affaire, où les éléments constitutifs du vice de consentement, à savoir la signature d'un contrat substantiellement différent de celui soumis à la délibération, sont bien plus graves qu'un simple oubli ou que l'omission d'une information utile à un consentement éclairé. L'hypothèse d'une volonté de tromper le conseil municipal ne nous semble pas totalement exclue.
- 34 Comme nous l'avons indiqué, les deux modifications essentielles entre le contrat soumis à l'approbation du conseil municipal et le contrat signé par le maire ont trait à des conditions suspensives, c'est-à-dire au respect par le délégataire de certains engagements déterminants pour l'équilibre du contrat. Étaient en jeu, dans ces clauses modifiées, la solidité financière du projet, la réalisation des travaux d'aménagement de l'aérodrome, et *in fine* la nature même des missions du délégataire. Autrement dit, par la mise en œuvre de ces clauses modifiées, le contenu des engagements et la nature du projet pouvaient devenir tout autre. Le conseil municipal n'a pas donné son accord pour cela. Il ne s'agit pas d'une inadvertance, et on est bien au-delà d'une imprécision sur la qualité des informations données au conseil municipal.
- 35 L'irrégularité commise s'apparente donc à un défaut de consentement pur et simple touchant à la compétence du conseil municipal, et ce vice est d'une gravité particulière, justifiant selon nous l'annulation du contrat. La solution d'annulation conditionnée mise en œuvre par le Conseil d'État dans la décision *communauté d'agglomération de Chartres métropole* ne nous semble pas opportune en l'espèce.
- 36 Par ces motifs nous concluons au rejet des requêtes.

NOTES

1 CE, 13 octobre 2004, *commune de Montélimar*, n° 254007.

2 Voir CE, 1^{er} octobre 2007, *Société pompes funèbres et conseillers funéraires du Roussillon et autres*, n^{os} 284063 et 284299.

3 Cela n'implique pas que le conseil municipal se voit communiquer le projet de contrat lui-même, mais seulement qu'il dispose des informations nécessaires à cet examen (CE, 24 septembre 2003, *association Avenir d'Alet*,

n° 215557 et CE, 8 avril 2009, *Compagnie générale des eaux, commune d'Olivet*, n°s 271737 et 271782).

4 CE, 4 juillet 2012, *communauté d'agglomération de Chartres métropole, société Véolia eau – Compagnie générale des eaux*, n°s 352417, 352418, 352449 et 352450.

5 CE, avis, section des travaux publics, 19 avril 2005, n° 371234.

6 CE, 15 mars 2019, *Société anonyme gardéenne d'économie mixte*, n° 413584.

7 Le juge d'appel, saisi d'un moyen portant seulement sur l'évaluation du préjudice, doit s'interroger d'office sur l'existence même d'une responsabilité administrative. Voir les conclusions de B. Stirm sous CE, 17 février 1988, *époux Z*, n° 65436 : « alors même que cette administration ne remet pas en cause le principe de cette responsabilité, vous ne pourriez augmenter l'indemnité allouée aux victimes s'il vous apparaissait que le premiers juges ont eu tort de retenir la responsabilité hospitalière ». Mais cet examen est rattachable à un moyen relevé d'office, tiré de la jurisprudence Y.

8 CE, 26 mars 2003, M. B, n° 244533.

9 CE, 9 juin 2021, *Conseil national des barreaux*, n° 438047.

10 CE, 4 juillet 2012, *communauté d'agglomération de Chartres métropole, société Véolia eau – Compagnie générale des eaux*, n°s 352417, 352418, 352449 et 352450 : « Considérant toutefois que, eu égard à la nature de l'irrégularité commise, affectant les modalités selon lesquelles la personne publique a donné son consentement, il y a lieu d'annuler la convention passée entre la communauté d'agglomération et la société VEOLIA EAU - COMPAGNIE GENERALE DES EAUX si le conseil communautaire ne procède pas, au plus tard le 31 octobre 2012, à la régularisation de cette convention en adoptant une nouvelle délibération autorisant régulièrement sa signature ».

11 CE, 8 juin 2011, *commune de Divonne-les-Bains*, n° 327515, au sujet de la régularisation de l'acte de passation d'un contrat, annulé par le juge, des conséquences à tirer par l'administration de l'annulation, par le juge de l'excès de pouvoir, de l'acte de passation d'un contrat, et de la possibilité de régularisation en cas de vice propre à l'acte détachable et affectant les modalités selon lesquelles la personne publique a donné son consentement.

INDEX

Mots-clés

concession de service public, vices du consentement

Rubriques

Commande publique

Le refus de renouvellement de la carte de résident opposé à un réfugié pour un motif de menace grave pour l'ordre public, conditionné à la fin préalable de sa protection

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Marseille, 1re - N° 25MA01075 - 15 janvier 2026

RÉSUMÉ

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

- 1 Les dispositions du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) prévoient qu'un étranger à qui la qualité de réfugié a été reconnue se voit de plein droit accorder une carte de résident d'une durée de validité de dix ans, renouvelable de plein droit. En vertu de l'article L. 511-7 du même code, l'Office français de protection des réfugiés et apatrides peut mettre fin au statut de réfugié de l'intéressé notamment si celui-ci a fait l'objet de l'une des condamnations que visent ces dispositions et si sa présence sur le territoire français est de nature à constituer une menace grave pour la société. Il résulte de la combinaison de ces dispositions et de celles des articles L. 424-1, R. 424-4 et L. 424-6 du CESEDA que le préfet ne peut refuser de renouveler une carte de résident délivrée en qualité de réfugié en raison de la menace grave pour l'ordre public constituée par la présence de son titulaire sur le territoire français sur le fondement de l'article L. 432-3 1° du CESEDA, alors qu'il n'a pas été préalablement été mis fin au statut de réfugié de l'intéressé conformément aux dispositions spécifiques du livre V du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

INDEX

Mots-clés

qualité de réfugié, carte de résident, renouvellement, menace grave pour l'ordre public, C+

Rubriques

Étrangers

Le jeune majeur étranger qui peut demander son admission au séjour dans les deux mois de ses dix-huit ans ne peut légalement dans ce délai être l'objet d'une obligation de quitter le territoire français sans délai

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Marseille, 5e – N° 25MA01586 – 24 novembre 2025

RÉSUMÉ

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

- 1 Rappelant la décision du Conseil d'État *Soukouna*, la cour juge qu'il résulte de la combinaison des dispositions L. 611-1, L. 435-3 et R. 431-5 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile qu'un étranger mineur entré irrégulièrement en France doit, pour se conformer à l'obligation de possession d'un titre de séjour qui pèse sur lui à compter du jour où il devient majeur, solliciter un tel titre dans les deux mois qui suivent son dix-huitième anniversaire. Il ne peut faire l'objet d'une obligation de quitter le territoire français sur le fondement du 1° de l'article L. 611-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile que s'il s'est abstenu de solliciter un titre à l'issue de cette période. La cour a considéré que ce point se relevait d'office. La circonstance que l'étranger a été confié à l'aide sociale à l'enfance entre l'âge de seize ans et l'âge de dix-huit ans et puisse éventuellement se voir délivrer une carte de séjour temporaire portant la mention « salarié » ou « travailleur temporaire », dans les conditions prévues à l'article L. 435-3 de ce Code, est sans incidence sur l'obligation pesant sur lui de présenter une demande de titre de séjour dans les deux mois qui suivent son dix-huitième anniversaire. La cour rappelle également que lorsque la loi prescrit l'attribution de plein droit d'un titre de séjour à un étranger, cette circonstance fait obstacle à ce qu'il puisse légalement

être l'objet d'une mesure d'obligation de quitter le territoire français, alors même qu'il n'aurait pas sollicité la délivrance d'un tel titre. La Cour relève en l'espèce que l'intéressé, entré mineur en France et confié à l'aide sociale à l'enfance entre ses seize et dix-huit ans, puis devenu majeur le 1^{er} mars 2025, bénéficiait de la possibilité de demander, au plus tard deux mois après la date de son dix-huitième anniversaire ainsi que prévu par les dispositions de l'article R. 431-5 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, le bénéfice d'une carte de séjour temporaire portant la mention « salarié » ou « travailleur temporaire », dans les conditions prévues à l'article L. 435-3 du même Code, sans que la délivrance de ce titre soit pour autant délivrée de plein droit. Elle constate que l'intéressé, qui était en droit de solliciter ce titre de séjour au plus tard le 1^{er} mai 2025, ne pouvait ainsi légalement, au motif qu'il n'aurait pas été titulaire d'un titre de séjour, faire l'objet d'une obligation de quitter le territoire français avant cette date sur le fondement des dispositions du 1^o de l'article L. 611-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Par suite, en décidant d'éloigner le requérant du territoire français dès le 23 avril 2025, alors même qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que l'intéressé aurait alors déjà saisi les services préfectoraux d'une telle demande de titre, le préfet du Var a méconnu le champ d'application des dispositions du 1^o de l'article L. 611-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

INDEX

Mots-clés

jeune majeur étranger, obligation de déposer une demande de titre de séjour dans les deux mois des 18 ans, mesure d'éloignement dans ce délai, C+

Rubriques

Étrangers

Mesure d'expulsion d'un ressortissant étranger et vie privée et familiale en France : l'équilibre délicat

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Marseille, 6e – N° 25MA00999 – 29 septembre 2025

TEXTES

Résumé

Conclusions du rapporteur public (François Point)

RÉSUMÉ

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

- 1 Une ressortissante étrangère, entrée en France en 1999 et bénéficiaire de cartes de séjour temporaires jusqu'en 2015, puis d'une carte de résident valable dix ans, a rejoint avec son époux de nationalité française et leurs trois enfants en bas âge, la Syrie où ils se sont maintenus jusqu'au mois de septembre 2015. Interpellée en Turquie, M^{me} A a été expulsée avec ses enfants vers le Maroc. Condamnée à une peine de cinq ans d'emprisonnement assortie de quarante-deux mois de sursis probatoire par le tribunal correctionnel de Paris pour soustraction par un parent à ses obligations légales compromettant la santé, la sécurité, la moralité ou l'éducation de ses enfants et participation à une association de malfaiteurs en vue de la préparation d'un acte de terrorisme, l'intéressée a été l'objet d'un arrêté du 3 juin 2024 prononçant son expulsion du territoire français au motif que sa présence constituait une menace grave pour l'ordre public.
- 2 Si le tribunal a annulé cet arrêté pour méconnaissance de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la cour a inversé cette solution. Pour ce

faire, elle a d'abord jugé que la présence en France de l'intéressée représente une menace grave pour l'ordre public. Elle a ensuite estimé que compte tenu de la gravité de cette menace, ni la circonstance qu'elle a vécu en France depuis l'âge de huit ans, à l'exception de la période allant du mois de février 2015 au mois de janvier 2016, ni celle que ses enfants sont de nationalité française, ne suffisent à considérer que la mesure d'expulsion aurait porté à son droit au respect de sa vie privée et familiale une atteinte disproportionnée au regard des buts en vue desquels il a été pris.

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 M^{me} T., ressortissante marocaine née le 1^{er} janvier 1991, est entrée en France en 1999. À sa majorité, elle a bénéficié de cartes de séjour temporaires jusqu'en 2015, puis d'une carte de résident valable dix ans en 2015. En février 2015, M^{me} T., son époux, de nationalité française, et leurs trois enfants en bas âge ont rejoint la Syrie, où ils se sont maintenus jusqu'au mois de septembre 2015.
- 2 Interpellée en Turquie, M^{me} T. a été expulsée avec ses enfants vers le Maroc. Elle est revenue en France en 2016. Elle y a été interpellée puis condamnée le 10 février 2023 à une peine de cinq ans d'emprisonnement assortie de quarante-deux mois de sursis probatoire par le tribunal correctionnel de Paris, pour soustraction par un parent à ses obligations légales compromettant la santé, la sécurité, la moralité ou l'éducation de ses enfants et participation à une association de malfaiteurs en vue de la préparation d'un acte de terrorisme.
- 3 Par un arrêté du 3 juin 2024, le préfet des Bouches-du-Rhône a prononcé l'expulsion du territoire français de M^{me} T., au motif que sa présence constituait une menace grave pour l'ordre public. Par le jugement attaqué, dont le préfet des Bouches-du-Rhône relève appel, le tribunal administratif de Marseille a annulé cet arrêté.
- 4 Rappelons tout d'abord que le juge de l'excès de pouvoir exerce un contrôle normal sur les décisions d'expulsion¹.
- 5 La mesure d'expulsion en litige a été prise sur le fondement des dispositions de l'article L. 631-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, qui prévoient que « L'autorité administrative peut décider d'expulser un étranger lorsque sa

présence en France constitue une menace grave pour l'ordre public, sous réserve des conditions propres aux étrangers mentionnés aux articles L. 631-2 et L. 631-3 ».

- 6 Si M^{me} T. est mère de deux enfants français, elle a fait l'objet d'une condamnation pour des délits punis de trois ans ou plus d'emprisonnement. En vertu des dispositions de l'article L. 631-2 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile², il pouvait donc être dérogé à cet article pour prononcer à l'encontre de M^{me} T. une mesure d'expulsion en application du L. 631-1, c'est-à-dire sur le critère de la menace grave pour l'ordre public.
- 7 La commission d'expulsion a émis un avis défavorable à l'expulsion, avis daté du 27 mars 2024. La commission a en effet considéré que M^{me} T. ne constituait pas une menace à l'ordre public. Le tribunal administratif de Marseille, sans se prononcer très clairement sur la gravité de la menace à l'ordre public, a quant à lui retenu le motif tiré de l'atteinte excessive à la vie privée et familiale de l'intéressée, sur le fondement de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.
- 8 Nous pensons que ce motif est erroné.
- 9 La caractérisation de la menace grave à l'ordre public ne fait pas tellement de doute.
- 10 Il ressort des termes du jugement correctionnel du 10 février 2023, qui est revêtu de l'autorité absolue de la chose jugée, que M^{me} T. a quitté la France clandestinement avec son époux et ses enfants en février 2015 à destination de la Syrie, pour rejoindre l'organisation terroriste État islamique.
- 11 Si M^{me} T. soutient qu'elle-même et son époux auraient quitté la Syrie, car ce dernier aurait refusé de prêter allégeance à l'État islamique, le tribunal correctionnel a retenu que ce récit, « très improbable », était contredit par le témoignage d'un tiers. Le jugement correctionnel fait également état des violences auxquelles la requérante a exposé ses enfants. L'un d'entre eux, âgé de cinq ans au moment du séjour en Syrie, a été témoin de scènes de décapitation et de torture. Le jugement correctionnel mentionne à cet égard l'absence de culpabilité de M^{me} T. quant au vécu de ses enfants en Syrie, selon les termes du rapport d'expertise psychologique. Le jugement

correctionnel relève également la fragilité psychologique de l'intéressée, mise en avant par le même rapport d'expertise psychologique. L'ensemble des faits qui ont justifié la condamnation pénale caractérise ainsi l'existence d'une menace grave pour l'ordre public.

- 12 Pour contester ces éléments, M^{me} T. fait valoir trois choses : le fait qu'elle a purgé sa peine, sa séparation avec son mari et sa réinsertion. Autrement dit, elle soutient que les faits que nous venons d'évoquer sont passés et qu'à l'heure actuelle (à la date de la décision attaquée), elle ne représente plus une menace. Ces explications nous paraissent peu convaincantes. Il nous semble en effet que la menace résultant de liens passés avec des groupes terroristes présente des particularités qui relativisent l'effet du temps ou les efforts de réinsertion.
- 13 En premier lieu, la mesure d'expulsion, comme toute mesure de police, poursuit une finalité préventive. L'absence de toute menace pour l'ordre public ne peut donc se déduire du fait que M^{me} T. aurait purgé sa peine.
- 14 Concernant l'adhésion ou la participation à une activité en lien avec le terrorisme, l'argument du temps écoulé a également assez peu de poids. Le degré de « désidéologisation » ou de distanciation par rapport à l'idéologie terroriste est évidemment une question délicate. Mais dans le cadre de l'appréciation d'une menace à l'ordre public, il est légitime de recevoir avec prudence, voire avec circonspection, les déclarations de prise de distance idéologique ou de conversion épiphannique aux valeurs républicaines.
- 15 Sur ce point, M^{me} T. fait valoir en premier lieu que ses liens avec l'idéologie islamiste et son séjour en Syrie étaient « le fait » de son mari et trouvaient exclusivement leur origine dans l'impossibilité de se soustraire à son influence. Selon elle, étant donné qu'elle est séparée de son mari et en cours de divorce, toute menace aurait disparu. Cette argumentation ne nous semble pas convaincante. Les explications sur les lenteurs de la procédure de divorce, qui aurait été initiée dès 2020, sont assez obscures, et le divorce n'a été prononcé que postérieurement à la décision attaquée. En outre, il ressort des pièces du dossier que M^{me} T. a encore des contacts téléphoniques avec son ex-mari, notamment pour l'éducation des enfants. Par ailleurs, M^{me} T. a été condamnée pénalement, elle est donc

responsable de ses actes et ne peut utilement affirmer qu'ils seraient entièrement imputables à son mari. Enfin, la circonstance que M^{me} T. est une « personnalité fragile et influençable », comme le relève le jugement correctionnel [page 10/19], n'est pas un trait de caractère rassurant dans le cadre de l'évaluation de la menace à l'ordre public.

- 16 Enfin, nous sommes d'avis que, pour l'appréciation d'une menace en lien avec le terrorisme ou la radicalisation idéologique, la bonne insertion sociale n'est pas un critère très pertinent. En effet, la radicalisation et le terrorisme ne sont pas majoritairement le fait de personnes exclues socialement. Rien ne permet d'établir que l'insertion sociale préviendrait la radicalisation. À cet égard, l'absence « d'éléments d'inquiétude concernant une éventuelle radicalisation », selon les termes de l'avis de la commission d'expulsion, nous paraît être un élément très fragile au regard des faits établis par le jugement correctionnel. Dès lors, les éléments invoqués par M^{me} T. et relatifs à son investissement dans l'accompagnement socio-éducatif et psychologique depuis 2019 ou ses efforts de réinsertion depuis 2021, ne peuvent à notre sens qu'avoir un poids très limité dans la prise en compte de la menace grave pour l'ordre public³.
- 17 Par conséquent, au regard de la gravité des faits ayant justifié la condamnation pénale et de leur caractère relativement récent, il nous semble difficile de considérer que la menace à l'ordre public aurait été mal appréciée par le préfet.
- 18 Le jugement attaqué a annulé la mesure d'expulsion au motif qu'elle portait une atteinte disproportionnée à la vie privée et familiale de M^{me} T. L'élément principal dont se prévaut M^{me} T. est le fait qu'elle est la mère de deux enfants de nationalité française.
- 19 Toutefois, dans le cadre du contrôle de proportionnalité que vous devez opérer, il nous semble que la nature de la menace, à savoir la radicalisation islamiste et le lien avec des activités terroristes, tend à relativiser très largement l'atteinte à la vie privée, y compris quand la mesure d'expulsion risque de séparer la famille⁴.
- 20 La présence d'enfants de nationalité française est donc un élément de poids, qui caractérise une atteinte portée à la vie privée et familiale, mais qui ne suffit pas selon nous à faire regarder la mesure d'expulsion comme disproportionnée⁵.

- 21 Ainsi, compte tenu de la gravité de la menace à l'ordre public, ni la circonstance que M^{me} T. a vécu en France depuis l'âge de huit ans, à l'exception de la période allant du mois de février 2015 au mois de janvier 2016, ni celle que ses enfants sont de nationalité française, ne suffisent à considérer que l'arrêté d'expulsion aurait porté à son droit au respect de sa vie privée et familiale une atteinte disproportionnée au regard des buts en vue desquels il a été pris.
- 22 Vous devrez donc à notre avis censurer le motif retenu par les premiers juges.
- 23 Vous devez statuer, par la voie de l'effet dévolutif, sur les autres moyens de première instance soulevés par M^{me} T. Vous devrez à notre avis les écarter.
- 24 Sur le plan de la légalité externe, l'arrêté a été signé par le directeur des migrations, de l'intégration et de la nationalité de la préfecture, qui disposait à cet effet d'une délégation. Par ailleurs, l'arrêté est suffisamment motivé.
- 25 Sur le fond, M^{me} T. soutient que la décision méconnaît le droit de l'Union, en particulier l'article 27 de la directive 2004/38/CE du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner. Le moyen est assez confus. L'article L. 631-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile n'est pas une transposition de cette directive et, en tout état de cause, ces dispositions ne sont pas contraires à la directive, qui permet de limiter la liberté de circulation du membre de la famille d'un ressortissant de l'Union européenne quand « le comportement de la personne concernée doit représenter une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société ».
- 26 Ensuite, pour les motifs invoqués précédemment concernant la vie privée et familiale, vous écarterez le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 3 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, la mesure d'expulsion n'ayant pas un caractère disproportionné.
- 27 Enfin, le moyen tiré de la méconnaissance des stipulations de l'article 9 de la Convention internationale relative aux droits de

l'enfant, qui créent seulement des obligations entre États sans ouvrir de droits aux intéressés, est un moyen inopérant.

28 Par suite, vous écarterez l'ensemble des moyens soulevés par M^{me} T. contre la mesure d'expulsion du 3 juin 2024.

29 Par ces motifs nous concluons :

- à l'annulation du jugement n° 2408978 du 26 mars 2025 du tribunal administratif de Marseille.
- au rejet de la demande de première instance présentée par M^{me} T.
- au non-lieu à statuer sur la demande de sursis à exécution présentée dans l'instance n° 25MA01000.

NOTES

1 CE, 12 février 2014, *ministre de l'Intérieur c. M. A*, n° 365644.

2 Article L.631-2 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile : « Par dérogation au présent article, peut faire l'objet d'une décision d'expulsion en application de l'article L. 631-1 l'étranger mentionné aux 1° à 4° du présent article lorsqu'il a déjà fait l'objet d'une condamnation définitive pour des crimes ou des délits punis de trois ans ou plus d'emprisonnement. ».

3 Voir la décision CE, 26 février 2024, M^{me} Hajji, n° 491877, qui présente des circonstances analogues, et dans laquelle le Conseil d'État considère que la menace à l'ordre public est constituée.

4 CE, 20 octobre 1997, *Bahri et autres*, n° 167255 et CE, 29 décembre 1997, *Karker*, n° 168042.

5 Pour des situations analogues, voir par exemple la décision de la cour administrative d'appel de Versailles du 25 juin 2013, M. Boussehra, n° 12VE02848, s'agissant d'un Tunisien marié à une française et père d'enfants français. Voir également l'arrêt de la cour administrative d'appel de Paris du 18 octobre 2022, M. Ismalov, n° 21PA06146, concernant un étranger condamné à une peine de cinq ans d'emprisonnement pour participation à une association de malfaiteurs en vue de la préparation d'un acte de terrorisme, marié et père de quatre enfants mineurs.

INDEX

Mots-clés

étrangers, expulsion, menace grave pour l'ordre public, vie privée et familiale

Rubriques

Etrangers

Les redevances versées par une société française à des entités établies au Maroc en rémunération de prestations de recherche ayant pour objet le développement de nouvelles variétés d'agrumes, dont la société française exploitera les droits aux niveaux national et international, sont imposables au Maroc.

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Marseille, 3e - N° 23MA02441 - 16 octobre 2025

TEXTES

Résumé

Conclusions du rapporteur public (Didier Ury)

RÉSUMÉ

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

- 1 La cour juge d'abord, au regard de la loi nationale, que les redevances sont passibles de la retenue à la source en application des dispositions du c du I de l'article 182 B du Code général des impôts, dès lors que les prestations, matériellement fournies à l'étranger, sont effectivement utilisées par la société française pour les besoins de son activité en France.
- 2 Elle juge ensuite que les dispositions combinées des articles 10 et 16 de la convention fiscale franco-marocaine du 29 mai 1970 font néanmoins obstacle à l'imposition en France de ces redevances, dès lors qu'elles ne constituent pas la contrepartie de la fourniture

d'études techniques au sens des stipulations du c. du 2 de l'article 16 de cette convention.

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 Madame la présidente, madame, monsieur,
- 2 La société à responsabilité limitée (SARL) Nador cott protection a pour activité la protection des obtentions végétales, le développement des obtentions végétales, le conseil technique et l'encadrement des licences végétales. Elle est titulaire d'un certificat d'obtention végétale protégé portant sur une variété d'agrumes dénommée la nadorcott, qui lui procure des redevances payées par les sociétés auxquelles elle a consenti un droit d'exploitation de cette variété. Les revenus de la société étant exclusivement constitués de cette source de revenus, et alors que la protection de cette variété va venir à expiration en 2029, elle s'est engagée dans l'obtention de nouvelles variétés végétales. Elle a ainsi conclu une convention de partenariat le 5 juillet 2011 et le 11 octobre 2017 avec l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) Maroc et les Domaines Agricoles, puis avec la société anonyme (SA) Agrimed, qui sont toutes implantées au Maroc, par laquelle elle s'engage à financer les programmes de recherche et le développement des variétés d'agrumes nouvelles. Elle a ainsi comptabilisé et payé les charges correspondant aux travaux de recherche de l'INRA Maroc et de la société Agrimed. À la suite de la vérification de la comptabilité de la société Nador cott protection, des rappels de retenue à la source majorés pour un montant total de 206 779 euros lui ont été contradictoirement notifiés à raison des paiements des factures émises par l'INRA Maroc et la société Agrimed. Le ministre chargé du budget relève appel du jugement du 23 mai 2023 (n° 2101030) par lequel le tribunal administratif de Toulon a prononcé la décharge des impositions en matière de retenue à la source majorées auxquelles la SARL Nador cott protection a été assujettie au titre de l'année 2017.

- 3 Tout d'abord, le ministre soutient que le jugement attaqué est entaché d'une insuffisance de motivation dès lors qu'il ne permet de comprendre pourquoi les prestations des entités marocaines pour le compte de la société requérante ne constituaient pas des études techniques au sens de l'article 16 de la convention fiscale franco-marocaine du 29 mai 1970. Mais, le point 6 du jugement attaqué répond précisément à ce moyen.
- 4 Ensuite, le désaccord sur le motif du rejet d'un moyen se rapporte au bien-fondé du raisonnement des premiers juges, et ainsi il ne se rapporte pas à sa régularité. Il s'ensuit que le jugement attaqué n'est pas irrégulier.
- 5 Vous savez qu'il résulte des dispositions du I c de l'article 182 B du Code général des impôts que sont soumises à la retenue à la source les sommes payées, par une société qui exerce une activité en France, à des personnes ou des sociétés qui n'y disposent pas d'une installation professionnelle permanente en rémunération de prestations qui sont soit matériellement fournies en France, soit, bien que matériellement fournies à l'étranger, effectivement utilisées par le débiteur pour les besoins de son activité en France¹.
- 6 Il convient d'explicitier la notion de prestations matériellement fournies à l'étranger mais effectivement utilisées par le débiteur pour les besoins de son activité en France. Ainsi dans l'affaire précitée, la haute assemblée a jugé que les sommes versées en contrepartie des missions consistant, d'abord, à rechercher et à identifier les sociétés chinoises disposant d'ateliers susceptibles de fabriquer en série les objets conçus et commercialisés par la société française, ensuite, à assurer une fonction de suivi et de surveillance des opérations de production et de contrôle qualité sur la chaîne de fabrication et, enfin, à contrôler la conformité de la marchandise et de son conditionnement avant son expédition vers la France, rémunéraient des services effectivement utilisés par la société française pour réaliser sur le territoire national des choix de gestion relatifs, d'une part, à la phase de mise en production des objets qu'elle avait conçus et, d'autre part, à la phase de commercialisation des biens produits en Chine conformément à ses prescriptions.
- 7 Dans une autre instance du 4 décembre 2019, société *Cosfibel premium*², le juge du Palais-Royal a considéré que les

sommes versées à la société CWA établie à Hong Kong, en rémunération de prestations de conseil, de suivi et de surveillance des opérations de production, ainsi que de prestations de contrôle des fournisseurs chinois de la société française Mandalay prestige devenue Cosfibel premium, venaient rémunérer des prestations effectuées par la société chinoise pour réaliser en France des choix de gestion relatifs, d'une part, à la phase de mise en production des produits qui y avait été conçus et, d'autre part, à la phase de commercialisation de ces biens produits en Chine conformément aux prescriptions du donneur d'ordre français, et devaient être regardées comme versées en contrepartie d'une prestation qui, si elle n'est pas fournie matériellement en France, a néanmoins été effectivement utilisée par le débiteur pour les besoins de son activité en France.

- 8 En l'espèce, au regard de la loi fiscale, les premiers juges ont admis le raisonnement de l'administration selon lequel il s'agissait bien de prestations réalisées à l'étranger et utilisées en France par la société Nador cott protection, qui ainsi entraient dans le champ d'application de l'article 182 B précité. En appel, la société tente de vous convaincre que dès lors que les travaux de recherche n'ont pas encore abouti à la création d'une nouvelle variété végétale pouvant bénéficier de la protection qu'offre l'attribution d'un certificat d'obtention végétale, elle ne pouvait pas utiliser ces éléments techniques en France d'une manière autonome, et qu'ainsi l'article 182 B susvisé ne saurait servir de fondement à une imposition. Toutefois, eu égard à tout ce qui vient d'être dit, les sommes versées en contrepartie des travaux réalisés au Maroc visent bien à permettre à la société Nador cott protection d'utiliser les résultats obtenus pour les besoins de son activité en France.
- 9 Mais ce n'est pas sur l'application de la loi fiscale que se noue le litige dont vous avez à connaître, puisque le service a imposé à hauteur de 10 % les sommes versées à la SA Agrimed au visa de l'article 16 de la convention fiscale franco-marocaine, taux prévu par ce texte, au motif qu'elles constituaient des études techniques toujours au sens de ce texte et ainsi qu'une retenue à la source pouvait être appliquée, ce que le tribunal n'a pas admis.
- 10 De manière synthétique, l'article 16 précité stipule que, si par principe les redevances provenant d'un État contractant et payées à une

personne domiciliée dans l'autre État contractant sont imposables dans cet autre État, elles peuvent toutefois être imposées dans l'État contractant d'où elles proviennent si elles constituent des rémunérations pour des études techniques ou économiques.

- 11 Le tribunal a considéré que les sommes versées depuis la France ne constituaient pas la contrepartie d'études techniques au sens de l'article 16 de la convention précitée, mais simplement des prestations d'assistance technique relevant de l'article 10 du texte immédiatement précité, et seulement imposables dans le pays du prestataire, soit le Maroc.
- 12 La question qui se pose à vous est de déterminer si les sommes imposées à la retenue à la source sont représentatives de la rémunération versée en contrepartie d'études techniques ou économiques, et ainsi constituent des redevances au sens de l'article 16 de la convention précitée.
- 13 Sur ce point, vous trouvez l'échange de lettres du 30 avril 2018 et du 21 janvier 2019 entre la France et le Maroc qui portent sur une interprétation commune de la notion d'études techniques ou économiques au sens du 2 c de l'article 16 de la convention précitée. Même si cet échange est postérieur à l'année 2017 d'imposition en litige, il peut néanmoins vous éclairer dans ce litige, et il pose une règle simple inspirée des commentaires de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques, selon laquelle une étude technique permet à son bénéficiaire d'utiliser de manière autonome ses résultats par un véritable transfert de connaissances techniques. Il ne s'agit pas simplement de rémunérer un service, mais bien la transmission d'un savoir-faire.
- 14 En l'espèce, vous êtes à la plume de la frontière entre prestations techniques et études techniques.
- 15 Au regard des conventions de partenariat des 5 juillet 2011 et 11 octobre 2017 précitées, il est constant que les prestations concernées portent sur la création de nouvelles variétés de mandarines dérivées de la nadorcott. Si la mise au point de cette nouveauté relève bien des entités marocaines, il n'en demeure pas moins que c'est bien la société Nador cott protection qui disposera en pleine propriété de ce « brevet agricole » en vue de l'exploiter à son

seul profit, au moyen de la délivrance d'un certificat d'obtention agricole.

- 16 Donc, d'une part, il est bien stipulé que c'est la société française qui bénéficiera à terme du transfert des connaissances techniques ainsi développées par les entités marocaines, et de l'autre, il est d'évidence qu'en l'état, les simples comptes rendus des travaux entrepris au Maroc ne permettent pas à la société Nador cott protection d'utiliser les résultats obtenus en matière de sélection végétale, même s'il y a un accord de principe pour transférer un savoir-faire et/ou un secret professionnel. À ce point du raisonnement, il doit vous être précisé que la société Nador cott protection vous dit qu'elle ne dispose d'aucun personnel compétent en matière de recherche et de développement, mais uniquement d'un salarié chargé de sa gestion administrative. Enfin, vous devez tenir compte de ce que des études pour obtenir une variété d'agrume réellement nouvelle sont longues, fastidieuses, et susceptibles de ne pas aboutir, cette dernière hypothèse venant anéantir la condition d'obtention d'un certificat végétal qui détermine la qualification de redevance aux travaux techniques litigieux.
- 17 Sur cette question, vous trouvez la décision du Conseil d'État du 18 juin 2021, *société Sopra Steria group*³, qui, bien qu'elle porte sur la remise en cause de l'imputabilité des crédits d'impôt correspondant au montant des retenues à la source opérées par le Brésil, l'Espagne, le Maroc et la Thaïlande à raison de prestations de maintenance de logiciels réalisées par la société Axway Software dans ces États, au motif que les rémunérations perçues en contrepartie de ces prestations ne pouvaient recevoir la qualification de redevances imposables dans l'État de résidence du débiteur en vertu des stipulations conventionnelles conclues avec ces États, peut par analogie, vous éclairer.
- 18 Dans cette affaire le Conseil d'État juge que les prestations de maintenance d'un logiciel n'ont pas pour objet de transférer au client la propriété intellectuelle de celui-ci, et que leur objet étant de faire bénéficier le client des mises à jour du logiciel, elles relèvent de la réalisation d'un support technique et non des études techniques pour les besoins de son exploitation. Il en conclut que les rémunérations relatives aux sommes contestées ne peuvent être regardées comme la

contrepartie de la fourniture d'études techniques au sens des dispositions de la convention fiscale conclue avec le Maroc. Céline Guibé, la rapporteure publique sur ce dossier, indique que

« s'il est possible que la réalisation des prestations de maintenance ait imposé la réalisation, en interne, d'études techniques par la société Axway, les contrats en cause n'avaient pas pour objet de communiquer ces études aux clients de cette société »⁴.

Mais il est vrai que dans la présente instance, les travaux entrepris par les sociétés marocaines ont pour finalité d'aboutir à la délivrance d'un certificat d'obtention agricole, et que nécessairement la société française va s'approprier le fruit des études qui y ont contribué. Ainsi, la simple application de cette jurisprudence ne vous permet pas de trancher immédiatement l'alternative qui vous est posée.

- 19 Pour notre part, et au vu de la décision précitée, il nous semble que la mission confiée aux sociétés marocaines qui vise en définitive à la création d'une nouvelle variété d'agrumes dépasse la simple assistance technique de la société Nador cote protection, mais sans encore tomber dans le transfert d'un véritable savoir-faire susceptible d'être breveté⁵.
- 20 Sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non-recevoir actionnée par la société Nador cote protection tirée de l'irrecevabilité du recours du ministre pour tardiveté, nous vous proposons de juger que ce dernier n'est pas fondé à demander l'annulation du jugement attaqué, et vous pouvez accorder 2 000 euros de frais d'instance à l'intimée.
- 21 Telles sont nos conclusions dans cette instance.

NOTES

1 Voyez en ce sens la décision de principe du Conseil d'État du 22 octobre 2018, *société Sud Trading Company*, n° 406576, dans Jestin, Kévin, « Quelques éclaircissements sur l'application de l'article 182 B, I, c du CGI », *Revue de droit fiscal*, n° 14, 2019, comm. 220, concl. E. Bokdam-Tognetti.

2 CE, 25 février 2019, n° 412497.

3 CE, 18 juin 2021, n° 433315.

4 Tailfer, Arnaud, « Affaire Sopra Steria. L'occasion d'une revue d'actualité de la fiscalité de l'innovation », *Revue de droit fiscal*, n° 39, 2021, comm. 374, concl. C. Guibé.

5 Voyez également en ce sens la décision de la cour administrative d'appel de Paris du 27 novembre 2012, n° 11PA05286, société *Pradel global advisors*.

INDEX

Mots-clés

fiscalité des entreprises, redevances, prestations de recherche, convention fiscale France-Maroc

Rubriques

Fiscalité

Des conditions du remboursement d'une créance de crédit d'impôt recherche

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Marseille, 5e – N° 23MA03037 – 20 octobre 2025

RÉSUMÉ

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

- 1 Les dispositions du II de l'article 199 ter B du Code général des impôts, qui instituent un droit au remboursement immédiat en faveur des entreprises qu'elles visent, ne font pas obligation à ces dernières d'en faire usage. Il est donc loisible à une société de se placer dans le cas prévu par les dispositions du II de l'article 199 ter B du Code général des impôts et de demander le remboursement immédiat de sa créance ou dans le cas du I de cet article de n'en solliciter le remboursement qu'à l'expiration d'une période d'imputation de trois années qu'il mentionne. Dans cette dernière hypothèse, l'événement qui motive une telle réclamation, au sens du c) de l'article R. 196-1 du même livre, ne réside pas dans le droit initial au remboursement immédiat, mais dans l'échéance de la période d'imputation de trois ans, qui a rendu le solde de la créance légalement restituable. Par ailleurs, le rejet définitif d'une demande de remboursement immédiat ne saurait avoir pour conséquence de priver l'entreprise d'une créance légalement acquise, ni du droit de voir cette créance remboursée selon le régime de droit commun, après la période légale d'imputation. La circonstance qu'en l'absence d'impôt dû, la créance n'ait fait l'objet d'aucune imputation ne saurait davantage faire obstacle à la possibilité d'en obtenir le remboursement à l'issue de cette période.

INDEX

Mots-clés

crédit d'impôt recherche, remboursement, remboursement immédiat, faculté, effets

Rubriques

Fiscalité

La notion de dépendances immédiates et nécessaires à une résidence principale pour le bénéfice de l'exonération de la plus-value réalisée à l'occasion de la cession (article 150 U du Code général des impôts) dans le cas d'une vaste propriété familiale

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Marseille, 3e - N° 24MA02458 - 06 novembre 2025

TEXTES

Résumé
Conclusions du rapporteur public (Didier Ury)

RÉSUMÉ

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

- 1 La cour juge que la qualification de dépendances immédiates et nécessaires au sens des dispositions du 3° du I de l'article 150 U du Code général des impôts est indépendante de la notion de terrain à bâtir. Elle considère en l'espèce que l'ensemble du terrain et les différents éléments construits qu'il supporte constituent des dépendances immédiates et nécessaires, lorsque la propriété familiale, détenue en indivision, qui comporte deux maisons d'habitation occupées par trois sœurs, est composée d'une parcelle cadastrale unique, disposant d'une seule voie d'accès, et cédée comme un tout pour un prix global, les éléments construits étant fonctionnellement liées aux habitations et les différents espaces non construits ayant un usage d'agrément.

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 Madame la présidente, madame, monsieur,
- 2 La fratrie A, Véronique, épouse B, Marie-Françoise épouse C et Sophie épouse D, ont hérité en indivision de leur mère, d'une propriété historique de caractère exceptionnel, dénommée L'Aire Saint-Michel située à Nice, d'une superficie de 4,6 hectares d'un seul tenant et constituant une unique parcelle cadastrale, comprenant deux maisons d'habitation, une chapelle privée, des terrasses, un tennis, un bassin d'agrément et un vaste parc arboré de diverses essences méditerranéennes, avec des restanques, en surplomb de la baie des Anges avec vue imprenable sur la ville de Nice et la mer. Cette propriété a été cédée le 30 janvier 2017 à la société Cogedim au prix de 9 703 334 euros, et chacun d'eux a bénéficié d'une quote-part de cession, soit 2 425 833 euros. Cette cession a été placée par chacune des trois sœurs sous le régime de l'exonération de plus-value de la résidence principale prévue au 1° du II de l'article 150 U du Code général des impôts. Cet article qui déroge au principe d'imposition des plus-values immobilières des particuliers prévoit une exonération de la plus-value réalisée lors de la cession d'une résidence principale sous réserve que l'immeuble ou la partie d'immeuble cédée, d'une part, constitue la résidence habituelle du propriétaire, et, d'autre part, fasse l'objet d'une occupation effective et constitue la résidence principale du cédant au moment de la cession. Cet avantage fiscal est fondé sur l'idée que « le logement est une nécessité de l'existence », et que l'éventuel profit tiré de sa cession ne saurait constituer un revenu imposable. La notion de résidence habituelle doit s'entendre du lieu où le contribuable réside de manière habituelle pendant la majeure partie de l'année, au moment de la vente. L'exonération de la résidence principale s'étend à

ses dépendances immédiates et nécessaires, notion qui est strictement interprétée puisque faisant exception par attraction au principe d'imposition des profits immobiliers. Il est constant que chacune des trois sœurs occupait ce bien à titre de résidence principale.

- 3 Néanmoins, l'administration les a mises en demeure de déposer non seulement une déclaration de plus-value sur les cessions d'immeubles ou de droits immobiliers autres que des terrains à bâtir (n° 2048-IMM-SD), mais également une déclaration de plus-values sur les cessions de terrains à bâtir (n° 2048-TAB-SD), auxquelles elles ont répondu que les cessions n'étaient pas soumises à imposition, et elles n'ont souscrites aucune déclaration de profit.
- 4 Pour chacune des trois sœurs, le service a alors contradictoirement rectifié la remise en cause partielle de cette exonération, motif pris que seule une fraction de la propriété, soit 3 939 m², constituée des deux maisons d'habitation et de leurs dépendances immédiates et nécessaires (cours, voie d'accès), correspondait à la résidence principale des intéressées. Le service a considéré que l'exonération devait s'appliquer sur l'immeuble constituant l'habitation principale et ses dépendances immédiates et nécessaires, le terrain attenant étant exclu du dispositif en raison de sa nature en terrain à bâtir. À ce titre, il a été relevé que l'acquéreur, la société Cogedim, avait obtenu, plus d'une année avant la vente, un permis de construire pour cinq bâtiments, une salle de sport privée, une piscine et un court de tennis, le tout constituant une résidence collective de luxe. À la suite de la réponse aux observations du contribuable, il a été admis par le service la prise en compte de la voie d'accès à la propriété depuis la voie publique, soit 400 m² de plus. La surface exonérée de plus-value a ainsi été portée de 3 939 m² à 4 339 m² sur une emprise totale de 46 155 m². Il s'ensuit que 90 % de la surface totale du terrain a été imposée. Chacune d'entre elles a, en conséquence, été assujettie à une cotisation supplémentaire d'impôt sur le revenu et à des contributions sociales au titre de l'année 2017, assorties de la majoration de 40 % pour non-dépôt de déclaration après mise en demeure. Pour chaque sœur, la charge fiscale s'est élevée à la somme totale de 665 011 euros. Chacune des trois sœurs relève appel des jugements du 18 juillet 2024 (n^{os} 2200224, 2200167 et 2200015) par

lequel le tribunal administratif de Nice a rejeté leurs requêtes en décharge de ces impositions majorées.

- 5 Dans ces trois dossiers, vous devez prononcer un non-lieu à statuer à hauteur de 15 847 euros, le service ayant admis, après l'introduction des demandes en appel, de considérer que la surface de la voie d'accès telle que mesurée par un géomètre expert, est de 1 396 m². La surface non exonérée initiale de 41 816 m² est donc rabattue à la valeur de 40 820 m².
- 6 Les moyens soulevés dans ces trois requêtes sont identiques, tant sur la régularité de la procédure que sur le fond. Une fois n'est pas coutume, nous vous proposons de débiter par l'examen du bien-fondé des impositions en litige, sur lequel nous pensons que vous pouvez prononcer les décharges sollicitées.
- 7 Le tribunal a donné raison au vérificateur qui est parti du permis de construire obtenu avant la cession par la société Cogedim, prévoyant de détruire les constructions existantes, dont les deux maisons, mais pas la chapelle, et d'y édifier cinq immeubles, une piscine et un court de tennis. Ce projet a d'ailleurs été réalisé. Il a opposé aux cédantes la notion de terrain constructible, pour juger que la presque totalité de la surface d'assiette de la propriété ne pouvait pas être qualifiée de dépendance nécessaire et immédiate des bâtiments d'habitation.
- 8 Les trois sœurs font principalement valoir que la cession de la propriété doit bénéficier dans son ensemble de l'exonération de plus-value, dès lors qu'elle constitue un ensemble unique, desservi par une même voie d'accès, situé sur une même parcelle, les parties non retenues par l'administration étant des dépendances des maisons d'habitation, outre que la notion de dépendances nécessaires et immédiates doit être appréciée du point de vue du vendeur, et non de l'acquéreur.
- 9 Le 1^o du II de l'article 150 U précité exonère la plus-value réalisée lors de la cession de la résidence principale du cédant, et son 3^o prévoit que cette exonération s'applique également aux dépendances immédiates et nécessaires cédées simultanément avec l'immeuble. Les dépendances comprennent les bâtiments annexes tels que les garages situés à moins d'un kilomètre, les remises, ainsi que les aires de stationnement, les passages et les cours, et l'ensemble du terrain

dit d'agrément de la résidence. Il s'ensuit que n'est classiquement pas considérée comme une dépendance immédiate et nécessaire de la résidence principale pouvant bénéficier de l'exonération, la partie de terrain cédée en même temps que la résidence principale, mais destinée à être lotie¹. C'est aussi l'appréciation administrative de la loi fiscale exprimée par l'instruction référencée IMMO-II-40100. Il semblerait donc que la cause est déjà tranchée par les précédents. Mais ce serait trop simple.

- 10 En l'espèce, le service a contradictoirement notifié les insuffisances aux trois sœurs, puisqu'il a répondu aux observations présentées par les contribuables, mais il a appliqué la majoration de 40 % aux droits éludés pour défaut déclaratif malgré une mise en demeure de souscrire. Vous pourriez donc faire porter la charge de la preuve du caractère exagéré des impositions sur les requérantes, puisque le service peut toujours revendiquer le bénéfice de la fixation d'office des bases imposables lorsque la loi fiscale l'autorise, alors même que dans les faits il a suivi la procédure contradictoire². Toutefois, traditionnellement dans un contentieux comme celui qui est soumis à votre appréciation, c'est la preuve de la résidence effective du contribuable qui est discutée, et en l'espèce, ce n'est pas le point en litige, puisque le débat porte sur la détermination des dépendances immédiates et nécessaires au domicile. Il est indéniable que l'imposition d'office porte tant sur le principe de l'imposition, par exemple la soumission à l'impôt sur les sociétés d'une association, ou d'une société par capitaux qui met gratuitement à disposition de son associé et gérant le bien immobilier qu'elle possède, que sur le quantum, par exemple la juste détermination des recettes reconstituées. En l'espèce, la méthode utilisée par le vérificateur repose sur l'idée que le terrain entourant les deux maisons d'habitation pouvait être bâti au jour de la cession. Comme déjà dit, le terrain en cause constitue une seule unité parcellaire cadastrale, c'est-à-dire qu'elle est identifiée par un unique numéro de section, et elle a été fractionnée en subdivisions fiscales caractérisées chacune par l'unicité de nature de culture. Les subdivisions fiscales sont désignées par une lettre minuscule (a, b, c, etc.) en utilisant la lettre z pour les sols. En l'espèce, le service a retenu la surface qui recevait la lettre z pour le sol (4 339 m²) et il a exclu les surfaces non bâties (a, b, c, d, e, f, g, h, i, j, k et l) soit plus de quatre hectares, pour déterminer

les surfaces qui ne pouvaient pas bénéficier de l'exonération pour résidence principale en estimant que ces terrains ne constituaient pas des dépendances indispensables et immédiates des constructions. Se faisant il a quand même considéré que la partie classée en espace boisé classé était constructible, laquelle est déterminée par un bois situé au sommet du terrain où se situe également la chapelle, alors que ce classement limite radicalement le droit à construire, et d'ailleurs la société Cogedim a laissé intact cet espace. Il appartient donc au contribuable régulièrement imposé d'office d'établir l'exagération de l'évaluation administrative en critiquant la méthode d'évaluation que l'administration a suivie en vue de démontrer que cette méthode, aboutit, au moins sur certain point et pour un certain montant, à une exagération des bases d'imposition³.

- 11 Toutefois, en l'espèce, il nous semble que la critique, par les trois sœurs de la réduction de la base imposable qui leur est opposée, se superpose exactement à la contestation du principe même de la remise en cause du régime d'exonération pour résidence principale, et ainsi, c'est bien le fondement de l'imposition d'un profit qui est remis en cause (même si au cours de la procédure, il y a eu des réductions d'impositions liées à l'agrandissement de la surface admise comme exonérée). Or vous savez que, comme le dit Pierre Collin : « l'extension du régime de preuve objective a estompé la distinction traditionnelle entre les questions de champ d'application et d'exonération »⁴. Il nous semble donc qu'il appartient au juge de l'impôt de constater, au vu de l'instruction dont le litige qui lui est soumis a fait l'objet, si un contribuable remplit ou non les conditions lui permettant de se prévaloir de l'exonération de plus-value pour cession d'une résidence principale, sachant que le juge de cassation contrôle, au titre de l'erreur de droit, l'application par les juges d'appel des règles de dévolution de la charge de la preuve⁵. Dans ce contexte très particulier où l'application des règles de dévolution légale de la preuve n'est pas classique, et où le ministre ne réclame pas l'application du bénéfice de la fixation d'office des bases imposables, il nous semble que c'est au regard de l'instruction que le juge doit apprécier le lien entre la dépendance et la résidence principale, selon la dialectique de la décision du 20 juin 2003, *société Établissements Lebreton*⁶, qui le conduit à relever d'abord les indices

ayant conduit à remettre en cause l'exonération, avant de les confronter avec les arguments du requérant.

- 12 Examinons maintenant la jurisprudence sur cette question qui n'est pas stabilisée, mais qui peut se résumer en ce que l'appréciation de la notion de dépendance immédiate et nécessaire dépend essentiellement de son utilisation par le vendeur, mais le juge ne s'interdit pas de retenir la destination donnée par l'acquéreur, qui ne suffit pas si les éléments du dossier ne contredisent pas l'allégation du contribuable d'un terrain utilisé comme jardin d'agrément⁷.
- 13 Dans une instance du 8 avril 2022, M. G, n° 447694⁸ où l'acquéreur et le vendeur sont, par le biais de deux SCI différentes, la même personne physique qui en est le gérant commun, maîtrisant ainsi toute l'opération, il est jugé qu'en indiquant que le terrain constructible d'une surface de 10 523 m² dont l'acquéreur s'engageait dans l'acte de vente à y réaliser onze maisons individuelles dans un délai de quatre ans au bénéfice d'un permis d'aménager qu'il avait obtenu avant la vente, cédé en même temps que la résidence principale du contribuable, et acquis par le même acheteur, ne constituait pas une dépendance nécessaire de cette résidence, le juge d'appel avait suffisamment apprécié au regard de ces éléments, que l'allégation du contribuable relative à l'utilisation de cette parcelle de plus d'un hectare comme « jardin d'agrément » de sa maison d'habitation, n'était suffisamment pas établie.
- 14 Les jurisprudences des cours sont variées puisque la qualité de terrain à bâtir est prise en compte pour refuser la notion d'agrément, essentiellement si les parcelles sont distinctes, et est également mobilisée la notion de dépendance « indispensable à l'utilisation de l'immeuble ». Ainsi, dans le cas d'une résidence principale constituée par la maison du gardien, la cour administrative d'appel de Bordeaux refuse l'exonération pour le reste de la propriété composée d'une maison de maître avec annexes et de 18 hectares de terres et bois, qui ne sont pas des dépendances immédiates et nécessaires, même si le contribuable traverse les terrains pour aller chez lui⁹.
- 15 Est refusée l'exonération dans le cas de deux parcelles distinctes mais contiguës, la seconde en litige ayant été acquise en vue d'y construire un bâtiment à usage professionnel¹⁰. S'agissant d'une propriété de plus de 93 hectares avec château et dépendances pour laquelle le

service a admis l'exonération pour les constructions et une partie du parc, à hauteur de 11 hectares, le surplus du parc de 81 hectares n'est pas admis comme une dépendance immédiate et nécessaire¹¹. Des parcelles détachées d'une propriété avant la cession, vendues comme terrains à bâtir regardées comme « non indispensables à l'utilisation de l'immeuble », ce ne sont pas des dépendances immédiates et nécessaires¹².

- 16 Dans la même logique, des parcelles non bâties préalablement détachées de la parcelle où se situe la résidence principale et ayant obtenu une autorisation de lotir avant la vente, ne sont pas indispensables à l'utilisation de l'immeuble et donc ne sont pas des dépendances immédiates et nécessaires¹³. Des parcelles attenantes à une maison, qui pour la plupart en sont détachées par une division parcellaire et qui disposent d'un autre accès direct à la voie publique, compte tenu en particulier de leur agencement, ne constituaient pas la dépendance nécessaire de cette maison¹⁴. Un terrain de plus de 800 m² qui bénéficie d'un accès direct à la voie publique et qui a été vendu en qualité de terrain à bâtir deux mois après une maison n'en constitue pas la dépendance immédiate et nécessaire¹⁵.
- 17 Vous aurez compris que vous êtes ici dans un cas qui se situe sur la ligne de crête des jurisprudences rendues en matière de qualification de dépendance immédiate et nécessaire d'une résidence principale, au regard des droits à lotir.
- 18 Il nous semble en l'espèce, que la circonstance que l'acquéreur ait obtenu un permis de construire préalablement à la cession de la propriété, et qu'ainsi le terrain d'assiette de la propriété pouvait être bâti, ne suffit pas à démontrer que pour chacune des vendeuses, la parcelle litigieuse cédée ne constituait pas une dépendance nécessaire de leur résidence principale.
- 19 En effet, en leur qualité de particuliers qui ne sont pas des professionnels de l'immobilier, il nous semble vraisemblable, sinon acquis, que les trois sœurs voulaient simplement céder un bien indivis, et que pour se faire, la destination de terrain à bâtir voulue par l'acquéreur qui avait les moyens financiers d'acheter ce bien exceptionnel, et qui devait quand même s'assurer préalablement de l'équilibre financier de l'opération et de sa rentabilité, nous semble bien loin de leur préoccupation consistant à vendre un bien familial,

certes à son prix lequel était nécessairement important eu égard à la valeur de cette propriété quasi unique, mais sans recherche du lucre. Pour le dire simplement, les trois sœurs sont étrangères à l'opération de promotion immobilière. Il nous semble également que l'ampleur des dépendances en cause n'a rien à voir avec la qualification ou pas de terrain à bâtir, dès lors que pour les contribuables l'ensemble de la propriété constituée d'un seul tenant participait à son agrément à usage strictement privatif, qui ne saurait lui être dénié en raison de son caractère exceptionnel.

- 20 Si vous nous suivez, après avoir constaté le non-lieu à statuer, sans statuer sur les autres moyens, vous prononcerez l'annulation des jugements attaqués, la décharge des droits majorés auxquels ont été assujetties les trois requérantes, et vous pourrez accorder à chacune d'entre elles 2 000 euros de frais d'instance.
- 21 Telles sont nos conclusions dans ces trois instances.

NOTES

- 1 Voyez sur ce point votre décision du 18 février 2020, n° 16MA02365 : RJF, n° 7, 2020, n° 607, dont le pourvoi n'a pas été admis (CE, 21 octobre 2020, n° 440583 : RJF, n° 1, 2021, n° 45). Voyez aussi la décision de la cour administrative de Nantes du 17 décembre 1996, n° 93NT00492, Lesnes : RJF, n° 6, 1997, n° 568.
- 2 CE, 6 octobre 1972, n°s 81674 et 81758, *sieur X. c/ ministre de l'Économie et des Finances* ; CE, 10 mai 1972, n° 80715, *société X*.
- 3 CE, 25 mai 1977, n° 00681, *sieur X* ; CE, 24 avril 1981, n° 10813, *M^{me} E*.
- 4 Conclusions sous CE, 9 février 2005 n° 250920, *SA Noiroit manutention* : BDCF, n° 5, 2005, n° 65. ; RJF, n° 5, 2005, n° 484.
- 5 CE 26 février 2003 n° 223092, *société Pierre de Reynal et C^{ie}* : RJF, n° 5, 2003, n° 607 avec conclusions G. Goulard, p. 403.
- 6 N° 232832 : RJF, n° 10, 2003, n° 1140.
- 7 CAA Nantes, 22 décembre 2023, 23NT00536, *M. et M^{me} Patrick F* : RJF, n° 5, 2024, n° 388.
- 8 RJF, n° 6, 2022 n° 550, concl. E de Moustier @ C550.

- 9 CAA Bordeaux, 18 juillet 2023, 21BX03539.
- 10 CAA Lyon, 17 mars 2022, 20LY02126, M. et M^{me} G.
- 11 CAA Lyon, 19 mars 2019, 18LY00542.
- 12 CAA Nantes, 19 avril 2018, 16NT03982.
- 13 CAA Bordeaux, 26 octobre 2017, 15BX03668.
- 14 CAA Nantes, 26 novembre 2015, 14NT00659.
- 15 CAA Nantes, 8 octobre 2015, 14NT00872.

INDEX

Mots-clés

fiscalité immobilière, plus-value de cession, exonération, dépendance immédiate et nécessaire à une résidence principale

Rubriques

Fiscalité

Légalité de la mesure d'éviction du service d'un garde républicain décidée en application de l'article L. 4139-15-1 du Code de la défense

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Marseille, 4e - N° 24MA00066 - 18 novembre 2025

TEXTES

Résumé

Conclusions du rapporteur public (Claire Balaesque)

RÉSUMÉ

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

- 1 Il résulte des dispositions de l'article L. 4139-15-1 du Code de la défense, issu de la loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme que lorsque, au vu des résultats d'une enquête administrative faisant apparaître que le comportement d'un militaire est devenu incompatible avec l'exercice de ses fonctions eu égard à la menace grave qu'il fait peser sur la sécurité publique, l'autorité compétente décide d'engager une procédure de radiation des cadres ou de résiliation du contrat du militaire et de saisir le conseil prévu par ces dispositions, elle est tenue de prendre les mesures, conservatoires et provisoires, de nature à l'écartier du service sans délai.
- 2 Selon la cour, un gendarme, garde républicain, qui présente au jour des mesures d'éviction du service prononcées contre lui en application de ces dispositions, non seulement une pratique rigoriste de l'Islam et une adhésion à des idéologies « complotistes » ainsi que des manquements au devoir de neutralité du militaire, incompatibles avec les fonctions de gendarme de la garde républicaine, mais

également une vulnérabilité à des comportements et influences extérieurs susceptibles de remettre en cause la sécurité des palais nationaux sous la responsabilité de la garde républicaine et celle des casernes d'affectation, a ainsi adopté un comportement devenu incompatible avec l'exercice de ses fonctions, qui faisait peser une menace grave sur la sécurité publique.

- 3 Ce militaire n'est donc pas fondé à soutenir que ces décisions sont illégales et constitutives de fautes de nature à engager la responsabilité de l'État à son égard.

CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR PUBLIC

Claire Balaesque

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 a intégré l'école de gendarmerie de Montluçon le 17 octobre 2016. À l'issue de sa scolarité, il a été affecté, à compter du 19 juin 2017, à la section de sécurité et d'honneur du deuxième régiment d'infanterie de la garde républicaine.
- 2 Il occupait, avec celle qui est devenue son épouse en juillet 2019 (ce dont il n'a informé sa hiérarchie qu'en novembre 2020), un logement de fonction par nécessité absolue de service à la caserne de la garde républicaine de Dugny, en Seine-Saint-Denis.
- 3 Le 16 décembre 2020, le président du conseil créé en application de l'article L. 4139-15-1 du Code de la défense l'a informé de l'engagement de la procédure susceptible de conduire à la résiliation de son contrat et de la possibilité pour lui de présenter des observations durant un mois.
- 4 Dans l'attente d'une décision à prendre à l'issue de cette procédure, le ministre de l'Intérieur a prononcé, par une première décision du 16 décembre 2020, la suspension de fonctions de M. A, par une deuxième décision du 17 septembre 2020, le retrait de la concession de logement par nécessité absolue de service dont il bénéficiait, et par des décisions des 17 et 18 décembre 2020, l'interdiction d'accéder aux casernes et quartiers de la garde républicaine.
- 5 M. A a contesté ces décisions devant la commission des recours des militaires les 20 et 25 janvier 2021.
- 6 Mais dès le 12 février 2021, la direction générale de la gendarmerie nationale a informé M. A de l'abandon de la procédure de résiliation de son contrat et l'a admis dans le corps des sous-officiers de gendarmerie.

- 7 Le 15 février 2021, il est mis fin à l'interdiction pour lui d'accéder aux casernes et quartiers de la garde républicaine et il est muté à la suite active de la garde républicaine.
- 8 Le 12 juillet 2021, M. A et M^{me} B épouse A ont présenté au ministre de l'Intérieur une demande tendant à l'indemnisation des préjudices d'ordre financier et moral qu'ils estiment avoir subis du fait de ces mesures prises en application de l'article L. 4139-15-1 du Code de la défense.
- 9 Le 12 octobre 2021, ils ont formé recours contre le rejet tacite de leur demande devant la commission des recours des militaires.
- 10 Par un jugement du 30 novembre 2023, dont le ministre de l'Intérieur et des Outre-mer relève appel, le tribunal administratif de Marseille a condamné l'État à verser à M. et M^{me} A la somme de 8 620 euros en réparation des préjudices financiers ainsi que du préjudice moral et des troubles dans les conditions d'existence subis du fait des décisions prises en application de l'article L. 4139-15-1 du Code de la défense.
- 11 La recevabilité de cet appel ne soulève pas de difficultés, pas plus que la régularité du jugement attaqué, qui ne me paraît pas réellement contestée, même si le ministre de l'Intérieur mentionne la « motivation particulièrement faible » de ce jugement dans ses écritures.
- 12 La recevabilité de la demande de première instance n'en pose pas davantage : si le recours préalable exercé par M. et M^{me} A devant la commission des recours des militaires n'était pas obligatoire, en application de l'article R. 4125-1 du Code de la défense qui exclut expressément du champ du recours administratif préalable obligatoire devant cette commission les recours contentieux à l'encontre d'actes ou décisions pris en application de l'article L. 4139-15-1, l'accusé de réception de la demande indemnitaire préalable présentée par les époux A et reçue le 19 juillet 2021 mentionnait à la fois la naissance d'une décision implicite de rejet à l'issue d'un délai de deux mois et la nécessité de saisir la commission des recours des militaires avant de former un recours contentieux contre cette décision de rejet, dans un délai de deux mois à compter de la naissance de cette dernière.

- 13 Il ne saurait donc être fait grief aux époux A d'avoir introduit un recours devant la commission des recours des militaires le 12 octobre 2021, soit dans ce délai de deux mois, puis d'avoir attendu la naissance d'une décision implicite de rejet de ce recours, à l'issue d'un délai de quatre mois comme le prévoit l'article R. 4125-10 du Code de la défense, pour introduire leur recours contentieux.
- 14 Aucune tardiveté ne saurait donc leur être opposée.
- 15 Venons-en au cadre juridique applicable à ce litige.
- 16 Les décisions au titre desquelles M. et M^{me} A ont recherché l'engagement de la responsabilité ont été prises sur le fondement des dispositions de l'article L. 4139-15-1 du Code de la défense.
- 17 Cet article, issu de la loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (dite SILT), dispose que

« Lorsque le résultat d'une enquête administrative réalisée en application de l'article L. 114-1 du Code de la sécurité intérieure fait apparaître que le comportement d'un militaire est devenu incompatible avec l'exercice de ses fonctions eu égard à la menace grave qu'il fait peser sur la sécurité publique, il est procédé, après mise en œuvre d'une procédure contradictoire, à sa radiation des cadres ou à la résiliation de son contrat.

Ces mesures interviennent après avis d'un conseil dont la composition et le fonctionnement sont fixés par décret en Conseil d'État.

Les décisions prises en application du présent article, auxquelles l'article L. 411-2 du Code des relations entre le public et l'administration n'est pas applicable, peuvent être contestées devant le juge administratif dans un délai de quinze jours à compter de leur notification et faire l'objet d'un appel et d'un pourvoi en cassation dans le même délai. Les juridictions saisies au fond statuent dans un délai de deux mois. En cas de recours, la décision contestée ne peut prendre effet tant qu'il n'a pas été statué en dernier ressort sur ce litige.

À titre conservatoire, et pendant la durée strictement nécessaire à la mise en œuvre des suites données au résultat de l'enquête, le militaire est écarté sans délai du service, avec maintien de sa solde, de l'indemnité de résidence et du supplément familial de solde. Les modalités d'application du présent article sont déterminées par décret en Conseil d'État. »

- 18 Ces dispositions sont le pendant, dans le Code de la défense applicable aux militaires, des dispositions du IV de l'article L. 114-1 du Code de la sécurité intérieure, également issues de la loi SILT du 30 octobre 2017, avec toutefois une différence notable : alors qu'en application du 4^e alinéa du IV de l'article L. 114-1 du Code de la sécurité intérieure, lorsque le résultat de l'enquête administrative fait apparaître que le comportement d'un agent occupant un emploi participant à l'exercice de missions de souveraineté de l'État ou relevant du domaine de la sécurité ou de la défense est devenu incompatible avec l'exercice de ses fonctions, « l'employeur peut décider, à titre conservatoire, et pendant la durée strictement nécessaire à la mise en œuvre des suites données au résultat de l'enquête, d'écarter sans délai du service » cet agent, l'article L. 4139-15-1 du Code de la défense prévoit que « le militaire est écarté » sans délai du service.
- 19 Les travaux préparatoires de la loi du 30 octobre 2017 ne s'expliquent pas sur cette différence rédactionnelle, l'article L. 4139-15-1 résultant d'un amendement du Gouvernement devant la commission des lois de l'Assemblée nationale.
- 20 Cette différence donne toutefois à penser que, lorsque la hiérarchie enclenche la procédure du L. 4139-15-1 du Code de la défense, elle est tenue, dans l'attente, de prononcer cette éviction du service. Cette obligation, et cette particularité par rapport au dispositif général prévu par le Code de la sécurité intérieure, se justifient sans doute par le statut spécifique du militaire et la nature particulière de ses missions au regard des considérations de sécurité publique.
- 21 Mais cela emporte une conséquence qui n'est pas négligeable : puisque, lorsque le résultat de l'enquête fait apparaître que le comportement d'un militaire est devenu incompatible avec l'exercice de ses fonctions eu égard à la menace grave qu'il fait peser sur la sécurité publique, l'autorité hiérarchique est tenue à la fois de saisir le conseil *ad hoc* en vue de prendre une mesure d'éviction définitive du service et de prendre, dans l'attente de l'avis de ce conseil, une mesure d'éviction provisoire, les conditions de fond de la légalité de ces mesures, définitives comme provisoires, semblent se confondre.
- 22 Vous pourriez donc vous demander si, dans ces conditions, la légalité de la mesure provisoire peut être contestée indépendamment de la

légalité de la mesure définitive, contre laquelle les conditions de recours sont précisément définies par l'article L. 4139-15-1 (délai de recours et de jugement spécifiques, caractère suspensif du recours de première instance et d'appel).

- 23 Mais considérer que la légalité de la mesure provisoire ne peut pas être contestée indépendamment de celle de la légalité de la mesure définitive aboutirait à ce que, si aucune mesure d'éviction définitive n'intervient à l'issue de la procédure contradictoire, comme c'est le cas dans notre espèce, il ne serait alors jamais possible de contester la légalité de la mesure provisoire prise, ni par conséquent de rechercher la responsabilité de l'administration sur le fondement de l'illégalité de cette mesure.
- 24 Ce n'est pas ce raisonnement toutefois qu'a retenu le tribunal, ce dernier ayant au contraire considéré que l'absence de mesure définitive d'éviction du service prise à l'issue de la procédure contradictoire révélait nécessairement l'illégalité de la mesure provisoire d'éviction.
- 25 Aucune des deux branches de l'alternative ne me paraît satisfaisante.
- 26 Il me semble qu'en dépit de la lettre de l'article L. 4139-15-1 du Code de la défense, il convient bien de distinguer les conditions de légalité de ces deux mesures d'éviction, provisoire et définitive, ainsi que le soutient le ministre.
- 27 Comme le rappelle notamment Stéphane Hoynck dans ses conclusions sur la décision M. C¹, le Conseil d'État a toujours considéré que la suspension d'un agent public est possible lorsque l'administration dispose, à la date à laquelle elle prend cette mesure de suspension, d'éléments permettant de considérer que les faits imputés à l'agent « présentent un caractère suffisant de vraisemblance et de gravité » et que son maintien en fonctions « présente des inconvénients suffisamment sérieux pour le service », alors même que la lettre du texte exige l'existence d'une situation d'urgence et d'une « faute grave qui rend impossible, eu égard à l'intérêt du service, son maintien en fonctions »².
- 28 Lorsque la lettre du texte ne précise pas les conditions de fond de la légalité d'une mesure de suspension, ce sont aussi ces conditions de

vraisemblance et de gravité suffisantes des faits imputés à l'intéressé qui s'appliquent³.

29 La décision du Conseil d'État M. D précise que

« Eu égard à la nature de l'acte de suspension prévu par les dispositions de l'article L. 951-4 du Code de l'éducation et à la nécessité d'apprécier, à la date à laquelle cet acte a été pris, la condition de légalité tenant au caractère vraisemblable de certains faits, il appartient au juge de l'excès de pouvoir de statuer au vu des informations dont disposait effectivement l'autorité administrative au jour de sa décision. Les éléments nouveaux qui seraient, le cas échéant, portés à la connaissance de l'administration postérieurement à sa décision, ne peuvent ainsi, alors même qu'ils seraient relatifs à la situation de fait prévalant à la date de l'acte litigieux, être utilement invoqués au soutien d'un recours en excès de pouvoir contre cet acte. L'administration est en revanche tenue d'abroger la décision en cause si de tels éléments font apparaître que la condition tenant à la vraisemblance des faits à l'origine de la mesure n'est plus satisfaite »⁴.

30 Il en va également ainsi pour la suspension d'agrément d'assistants maternels ou familiaux : alors que le texte prévoit que cette suspension peut être prononcée, en cas d'urgence, si les conditions de l'agrément cessent d'être remplies, le Conseil d'État a précisé que l'administration peut procéder à la suspension de l'agrément lorsque les éléments portés à sa connaissance relatifs à des suspicions de comportements susceptibles de compromettre la santé, la sécurité ou l'épanouissement d'un enfant, de la part du bénéficiaire de l'agrément ou de son entourage, revêtent un caractère suffisant de vraisemblance et de gravité et révèlent une situation d'urgence, à la date de sa décision⁵.

31 L'emploi du présent de l'indicatif par l'article L. 4139-15-1 du Code de la défense qui prévoit que « le militaire est écarté » sans délai du service me paraît simplement signifier que, compte tenu de la spécificité des fonctions occupées par les militaires, l'urgence est présumée : dès lors que l'administration saisit le conseil *ad hoc* pour prendre une mesure d'éviction définitive du service, c'est nécessairement qu'elle a estimé que les éléments recueillis lors de l'enquête administrative « présentent un caractère suffisant de

vraisemblance et de gravité » pour considérer que « le comportement d'un militaire est devenu incompatible avec l'exercice de ses fonctions eu égard à la menace grave qu'il fait peser sur la sécurité publique ».

- 32 Si donc lorsque l'autorité hiérarchique décide de saisir le conseil *ad hoc*, elle est en situation de compétence liée pour prendre une mesure d'éviction provisoire à l'encontre de l'agent et n'a pas à porter une nouvelle appréciation sur les faits de l'espèce, c'est parce que ce sont les mêmes conditions qui s'appliquent à la saisine du conseil et à l'éviction provisoire.
- 33 C'est en réalité une seule et même appréciation portée par l'administration sur le caractère suffisant de vraisemblance et de gravité des faits imputés au militaire, de nature à caractériser une menace grave sur la sécurité publique eu égard aux fonctions qu'il exerce, qui justifie à la fois la saisine du conseil et l'éviction temporaire du militaire.
- 34 Nous ne nous trouvons pas dans le cas où l'appréciation portée par une autre autorité s'impose à l'administration, comme c'est le cas par exemple lorsqu'un fonctionnaire est condamné par le juge pénal à une interdiction temporaire de toute fonction ou tout emploi public⁶ ou à une privation temporaire de l'intégralité de ses droits civiques⁷ : l'administration est alors tenue de radier des cadres le fonctionnaire concerné, sans avoir à apprécier elle-même la gravité des faits retenus par le juge pénal. Il en va de même de la situation du maire tenu de mettre fin aux fonctions d'un agent de police municipale que le préfet a refusé d'agrée⁸.
- 35 Nous ne nous trouvons pas non plus dans l'épure de la jurisprudence issue de la décision de section *Montaignac*⁹ où le simple constat de la violation d'un texte impose à l'administration le sens de sa décision.
- 36 Je vous invite à préciser ce point dans votre décision en indiquant que la légalité de la mesure d'éviction prononcée à titre conservatoire en application de l'article L. 4139-15-1 du Code de la défense est seulement subordonnée à la condition que les éléments recueillis lors de l'enquête administrative « présentent un caractère suffisant de vraisemblance et de gravité » pour considérer que « le comportement d'un militaire est devenu incompatible avec l'exercice de ses

fonctions eu égard à la menace grave qu'il fait peser sur la sécurité publique ».

- 37 En l'espèce, les éléments recueillis lors de l'enquête administrative sont détaillés dans le rapport du 15 décembre 2020 par lequel le directeur général de la gendarmerie nationale a saisi le conseil prévu à l'article L. 4139-15-1 du Code de la défense et proposé la résiliation du contrat d'engagement de M. A.
- 38 Pour proposer le prononcé d'une telle décision, le directeur général de la gendarmerie nationale a indiqué dans son rapport que « l'ancrage réel et permanent » du militaire dans « l'idéologie salafiste et complotiste », constaté depuis 2016, était incompatible avec l'état de militaire de l'arme dont il relève et qui est chargé d'assurer la continuité de l'action de l'État, qu'il constituait une vulnérabilité certaine et faisait peser une menace grave pour la sécurité publique.
- 39 Ce rapport précise que des signaux faibles de radicalisation sont apparus dans le comportement de l'intéressé au cours des années 2016 et 2017, et ont consisté non seulement en une pratique assidue et ostentatoire de la foi musulmane depuis sa conversion en 2011, mais encore en des rencontres, dans les salles de prière du sud de la France, d'individus défavorablement connus des services de renseignement pour leur appartenance à une mouvance salafiste et une attitude rigoriste et fondamentaliste, ainsi qu'en l'usage d'un vocabulaire caractéristique d'une dévalorisation des non-croyants, avec l'utilisation répétée du terme *mécréant*.
- 40 Ce même rapport ajoute qu'au cours de la période 2018-2019, les signaux de radicalisation se sont renforcés chez le militaire par l'emploi de plus en plus fréquent de ce vocabulaire, des réflexions sur les tenues vestimentaires féminines et l'adhésion à des thèses complotistes au cours de discussions avec d'autres militaires.
- 41 L'entretien d'évaluation de son comportement tenu le 18 septembre 2018 fait apparaître, d'après ce rapport, que M. A conteste l'identité des auteurs des attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis ainsi que des attentats terroristes en France en 2015 et en 2018, en niant l'implication de terroristes dont la motivation serait religieuse et en évoquant des actions secrètes gouvernementales.

- 42 Lors de cet entretien, M. A aurait indiqué ne pas être volontaire pour intervenir en opérations extérieures en raison de son refus d'attenter à la vie d'autres musulmans.
- 43 Toujours selon ce rapport, il a fait l'objet le 19 juillet 2019, d'un rappel écrit de sa hiérarchie à son devoir de neutralité.
- 44 Enfin, le directeur général de la gendarmerie nationale ajoute, dans ce rapport, qu'à la suite de cet entretien et de ce rappel à l'ordre, le militaire a maintenu ses contacts avec la communauté salafiste et plus particulièrement avec des individus suivis au titre de la mouvance islamiste radicale en 2019 et 2020.
- 45 Au cours de l'année 2020, il a consulté de manière habituelle des sites salafistes, sur lesquels se trouvent notamment des prêches d'imams dont les propos ou les comportements sur les réseaux sociaux ont conduit à la fermeture des mosquées dans lesquels ils prêchaient. Il adhère sur les réseaux sociaux à plusieurs groupes complotistes. Il est également en contact régulier avec un individu, adhérent à la même association culturelle musulmane, connu pour avoir diffusé sur des réseaux sociaux les prêches d'un imam radical et antirépublicain, et se rendant dans la caserne de l'intéressé.
- 46 Si M. A conteste avoir tenu certains des propos relatés dans ce rapport, notamment lors de l'entretien de septembre 2018, il ne remet pas efficacement en cause la matérialité de ces propos ni de ces rencontres et échanges avec des individus suivis au titre de leur appartenance à la mouvance islamiste radicale en versant au débat des attestations de proches ou de membres de sa famille.
- 47 Ainsi, le témoignage d'un de ces collègues gendarmes remet en cause non pas la matérialité de propos tenus en une occasion par le gendarme A mais le contexte dans lequel ils sont intervenus et l'intention de M. A : ce seul témoignage, qui n'est pas précisément daté, ne saurait suffire à faire douter de la vraisemblance des propos mentionnés dans ce rapport.
- 48 De même, le seul témoignage d'un proche, membre de l'association culturelle de Peyruis, qui déclare que le gendarme A ne fréquente pas deux des individus mentionnés dans ce rapport, dont l'un est décédé, ne saurait suffire à remettre en cause la vraisemblance des mentions

de ce rapport sur les fréquentations du gendarme A alors au demeurant que le rapport mentionnait aussi ce décès.

- 49 Dans ces conditions, les propos et comportement relatés dans ce rapport doivent être regardés comme « présentant un caractère suffisant de vraisemblance ».
- 50 Au vu de la jurisprudence la plus récente du Conseil d'État, ils me paraissent également incompatibles avec l'exercice des fonctions de M. A : par une décision M. I¹⁰, aux conclusions contraires de Florian Roussel, le Conseil d'État a en effet jugé que des propos répétés et appuyés soulignant le « courage » de terroristes et le respect qu'ils pourraient inspirer sont par leur nature incompatibles avec la qualité de fonctionnaire de police.
- 51 Certes, M. A n'a pas tenu de propos de cette nature, mais le fait de nier l'identité des auteurs des attentats du Bataclan et leurs motivations religieuses et d'attribuer les attentats commis à Strasbourg en décembre 2018 à une action secrète gouvernementale lors d'un entretien avec son autorité hiérarchique ainsi que le fait de refuser de risquer de porter atteinte à la vie d'autres musulmans au cours d'opérations extérieures me paraît également pouvoir être regardé comme un comportement incompatible avec la qualité de militaire.
- 52 La question se pose toutefois de savoir si les propos et comportement relatés dans le rapport du 15 décembre 2020 présentent un « caractère suffisant de gravité » pour que le comportement de M. A puisse être regardé comme de nature à faire peser une menace grave sur la sécurité publique, eu égard aux fonctions qu'il occupe.
- 53 C'est sans doute ce dernier point qui est déterminant. En effet, rappelons que le gendarme A était affecté à la garde républicaine, branche de la gendarmerie nationale assurant en particulier des missions de sécurité au profit des plus hautes autorités de l'État.
- 54 Le directeur général de la gendarmerie indique dans son rapport que l'ancrage réel et permanent de M. A dans l'idéologie salafiste et complotiste constitue une réelle vulnérabilité, et partant une menace grave sur la sécurité publique en ce que, d'une part, il existe un risque d'action directe par un passage à l'acte violent de l'intéressé et,

d'autre part, il existe un risque d'instrumentalisation de M. A par des individus animés d'intention malveillante, auxquels il pourrait fournir des moyens d'action en leur facilitant l'accès à des palais nationaux ou au casernement ou encore en leur transmettant des informations obtenues dans le cadre de ses fonctions.

55 Si, à mon sens, à la lecture de ce rapport, les éléments qu'il contient sont tout à fait insuffisants pour établir le risque d'un passage à l'acte violent de l'intéressé, le risque d'instrumentalisation de M. A paraît lui avéré, compte tenu à la fois :

- de son adhésion aux thèses complotistes, affirmée lors d'un entretien avec sa hiérarchie et confirmée par le suivi effectué au cours de l'année 2020, M. A fréquentant avec assiduité des sites et groupes complotistes sur les réseaux sociaux ;
- de son intérêt marqué et persistant pour l'idéologie salafiste, y compris dans sa dimension antirépublicaine revendiquée ;
- de sa proximité avec des individus ayant des liens avérés avec la mouvance islamiste radicale, notamment un individu qui pénètre régulièrement dans l'enceinte de la caserne en 2020 ;
- et enfin des doutes légitimes sur sa loyauté, eu égard aux propos qu'il a tenus lors de l'entretien de décembre 2018 tant sur l'action secrète gouvernementale qui serait derrière les attentats de Strasbourg que sur son refus de participer à des opérations extérieures pour ne pas porter atteinte à la vie d'autres musulmans.

56 Dans ses conclusions sur la décision *M. Karim Benmabrouk*¹¹ relative à l'abrogation d'une habilitation permettant à un agent d'une société privée d'accéder aux zones réservées des aérodromes au motif, prévu par l'article R. 213-5 du Code de l'aviation civile, tiré de ce que le comportement de l'agent ne présente pas les garanties requises au regard de l'ordre public ou est incompatible avec l'exercice d'une activité dans la zone réservée de l'aérodrome, Didier Chauvaux s'interrogeait sur la possibilité de prendre une telle mesure de police en se fondant sur des éléments qui « n'établissent nullement que l'intéressé ait eu la moindre intention de mal agir dans le cadre de son activité professionnelle » mais caractérisent seulement « une vulnérabilité tenant à la fois à son engagement idéologique et aux fréquentations qu'il impliquait ».

- 57 Le commissaire du Gouvernement indiquait que « la réponse serait évidemment négative si la décision revêtait le caractère d'une sanction » mais invitait en revanche la formation de jugement à ne pas « censurer cette approche dans le cas très particulier du contrôle de l'accès aux zones réservées des aéroports », en soulignant la nécessité pour l'administration de tirer les conséquences

« d'une situation exceptionnelle [...]. Venant après les attentats du 11 septembre 2001 à New York, du 11 mars 2004 à Madrid et du 7 juillet 2005 à Londres, les projets déjoués durant l'été 2006 en Grande-Bretagne ne permettent pas de douter de la persistance d'une menace terroriste qui vise notamment les transports aériens ».

- 58 Didier Chauvaux ajoutait qu'« il n'est pas non plus possible d'ignorer la dimension idéologique de ce phénomène » et invitait la formation de jugement à considérer que

« l'administration peut légitimement écarter, lorsqu'elle délivre des autorisations d'accès aux zones réservées, les candidats qui, en l'état d'informations précises, apparaissent engagés dans un processus de radicalisation politico-religieuse. Un tel fait établit seulement une vulnérabilité, un risque statistique de manipulation. Dans d'autres emplois, il ne saurait justifier aucune mesure défavorable dès lors que l'engagement idéologique ne se traduit pas par des actes répréhensibles. Mais une précaution élémentaire justifie selon nous un refus d'accès à la zone réservée des aéroports. Les mêmes considérations peuvent conduire l'administration à retirer, sous le contrôle complet du juge de l'excès de pouvoir, une habilitation déjà accordée ».

- 59 Il me semble que vous pourrez faire vôtre une grande partie de ces réflexions : la menace terroriste djihadiste était encore accrue en décembre 2020, le territoire français avait lui-même été frappé à plusieurs reprises, la dernière occurrence à cette date étant l'assassinat de Samuel Paty le 16 octobre 2020 ; la vulnérabilité d'un militaire à l'idéologie djihadiste et complotiste présente un risque particulièrement élevé pour la sécurité publique, d'autant plus lorsqu'il tient des propos de nature à permettre de douter légitimement de sa loyauté.

- 60 C'est pourquoi je vous invite à inverser la solution retenue par le tribunal et à juger que les éléments figurant dans le rapport d'enquête administrative présentaient un caractère suffisant de vraisemblance et de gravité pour faire regarder le comportement de M. A comme « incompatible avec l'exercice de ses fonctions eu égard à la menace grave qu'il fait peser sur la sécurité publique » et que, dès lors, le ministre de l'Intérieur n'a pas commis de faute en prenant à titre conservatoire les mesures temporaires d'éviction du service consistant en la suspension de fonctions de M. A, le retrait de sa concession de logement par nécessité absolue de service et l'interdiction d'accéder aux casernes et quartiers de la garde républicaine.
- 61 Se pose en dernier lieu la question de la possibilité pour les conjoints A de rechercher l'engagement de la responsabilité sans faute de l'administration du fait de ces mesures.
- 62 Vous le savez, si ce fondement de responsabilité est d'ordre public, les conditions pour sa mise en œuvre sont toutefois restrictives, puisqu'il nécessite que soit établie l'existence d'un préjudice grave et spécial.
- 63 En principe, une décision de suspension, qui revêt un caractère provisoire et est assortie de garanties spécifiques, ne paraît pas pouvoir entraîner un tel préjudice¹².
- 64 Ce n'est que dans des hypothèses très particulières que la responsabilité sans faute de l'administration peut être engagée, au titre de la rupture d'égalité devant les charges publiques, du fait du maintien d'une mesure de suspension provisoire : pour que soit reconnue l'existence d'un préjudice grave et spécial, il faut en effet que cette mesure soit maintenue durant une durée particulièrement longue et que ce maintien entraîne des conséquences difficilement réversibles et particulièrement pénalisantes.
- 65 Le Conseil d'État a ainsi admis l'engagement de la responsabilité sans faute de l'État du fait de la suspension à titre conservatoire d'un chirurgien, praticien hospitalier à plein temps, pendant une durée de huit ans et alors que l'intéressé n'avait pas fait l'objet d'une mesure de contrôle judiciaire lui interdisant la poursuite de sa profession dès lors que le maintien de cette suspension a entraîné, du fait de l'arrêt

de la pratique opératoire, une diminution difficilement remédiable des compétences chirurgicales de ce dernier, compromettant ainsi la possibilité pour lui de reprendre un exercice professionnel en qualité de chirurgien. Ce préjudice grave, qui a revêtu un caractère spécial, ne peut être regardé, alors que l'intéressé a été relaxé des poursuites pénales qui avaient motivé la suspension et n'a pas fait l'objet d'une sanction disciplinaire, comme une charge qui lui incombait normalement. La responsabilité sans faute de l'État est dès lors engagée à son égard¹³.

66 Nous ne nous trouvons pas à mon sens dans une telle hypothèse.

67 Le préjudice subi par M. et M^{me} A est en effet limité, de par la durée des mesures d'éviction provisoire, d'une part, et des garanties qui s'attachent au caractère conservatoire de ces mesures, le militaire en faisant l'objet bénéficiant du maintien de sa solde, de l'indemnité de résidence et du supplément familial de solde, d'autre part.

68 Au demeurant, le préjudice lié aux frais de relogement n'est pas constitué dès lors que le bénéfice d'un logement attribué pour nécessité absolue de service est le corollaire de l'exercice effectif des fonctions par l'intéressé : ce dernier n'ayant pas exercé ses fonctions durant la période d'éviction provisoire, il ne pouvait prétendre au maintien de ce bénéfice¹⁴.

69 Les frais de conseils engagés par M. A dans le cadre de la procédure contradictoire ne peuvent à mon sens être regardés comme constituant un préjudice grave et spécial, alors au demeurant qu'ils ne sont pas en lien direct avec les mesures d'éviction provisoire elles-mêmes, mais ont trait à la préparation de la défense de l'intéressé devant le conseil *ad hoc*, qui ne s'est finalement pas réuni.

70 Enfin, le préjudice moral et les troubles dans les conditions d'existence de M. et M^{me} A sont également limités dans leur durée et leur intensité : s'agissant en particulier de l'atteinte portée à leur honneur et leur réputation, vous pourrez relever que si la rapporteure publique, Laurence Marion, dans l'affaire *Borizadevic* précitée, proposait de considérer que « l'atteinte à sa réputation, difficilement réversible et particulièrement pénalisante pour un médecin pourrait constituer un préjudice avec une dimension d'anormalité et de spécialité », la formation de jugement ne l'a pas

expressément suivie sur ce point et a considéré que seule la « diminution difficilement remédiable de ses compétences chirurgicales » du fait du maintien sur une longue période de la mesure de suspension provisoire constituait en l'espèce un « préjudice grave, qui a revêtu un caractère spécial », de nature à engager la responsabilité sans faute de l'administration.

- 71 Il me paraît difficile, dans ces conditions, de considérer que l'atteinte à la réputation des époux A, et plus largement le préjudice moral et les troubles dans les conditions d'existence qu'ils invoquent, auraient revêtu un caractère grave et spécial.
- 72 S'agissant de l'épouse de M. A, elle est certes la « victime collatérale » de la procédure engagée à l'encontre de son époux, mais c'est parce qu'elle bénéficiait jusqu'alors, du fait des fonctions exercées par ce dernier, d'avantages spécifiques, c'est-à-dire d'un logement de fonction au sein de la caserne.
- 73 Il me paraît donc vraiment difficile de considérer qu'elle a subi, du fait des mesures prises à l'encontre de son époux, « une charge qui ne lui incombait pas normalement » pour reprendre les termes de la décision *Bozidarevic*.
- 74 J'ajouterai pour finir que les considérations que je viens d'exposer sur l'absence de préjudice grave et spécial de nature à permettre l'engagement de la responsabilité sans faute de l'État me paraissent valables, quand bien même vous ne m'auriez pas suivie pour considérer que les époux A pouvaient utilement contester la légalité des mesures d'éviction du service prises à titre conservatoire.
- 75 Par ces motifs, je conclus à l'annulation du jugement attaqué et au rejet de la demande de première instance.

NOTES

1 CE, 21 mars 2022, M. C, n° 452722.

2 HOYNCK S.. Il s'agissait, en l'espèce, d'une suspension d'un magistrat de la Cour des comptes, en application de l'article L. 124-10 du Code des juridictions financières.

- 3 Voir pour la suspension d'un membre du personnel de l'enseignement supérieur, l'article L. 951-4 du Code de l'éducation prévoyant cette possibilité sans en prévoir les conditions de fond : CE, 10 décembre 2014, M. E, n° 363202 363373 et CE, 18 juillet 2018, M. D, n° 418844.
- 4 CE, 18 juillet 2018, M. D, n° 418844.
- 5 CE, 9 novembre 2023, *département du Pas-de-Calais*, n° 474932.
- 6 CE, section, 25 juillet 1980, E, n° 15363.
- 7 CE, 28 mai 1982, H, n° 24468.
- 8 CE, 24 novembre 1982, F, n° 27865.
- 9 CE, 3 février 1999, G, n° 149722.
- 10 CE, 6 janvier 2025, *ministre de l'Intérieur et des Outre-mer c/ M. I*, n° 471653.
- 11 CE, 23 février 2007, M. J, n° 299208.
- 12 Voyez notamment sur ce point l'arrêt de la Cour du 9 janvier 2020, M^{me} B. c/ *département de l'Hérault*, n° 18MA00793, C+, relatif à la suspension de l'agrément d'une assistante maternelle : la Cour a jugé qu'« *eu égard au caractère temporaire et conservatoire de la mesure de suspension et aux garanties qui y sont attachées aux termes des articles L. 423-8 et D. 423-3 du code de l'action sociale et des familles [lesquels prévoient le versement d'une indemnité compensatrice durant la période de suspension], une telle mesure n'apparaît pas, en principe, de nature à provoquer, pour l'assistant maternel ou familial qui en est l'objet, un préjudice anormal et spécial susceptible d'engager la responsabilité sans faute du département, quand bien même les suspicions qui l'ont légalement justifiée s'avèreraient infondées* ».
- 13 CE, 8 juin 2017, M. Bozidarevic et autres, n° 390424.
- 14 Voyez sur ce point la décision CE, 27 avril 2024, M^{me} K, n° 476373, qui juge qu'« *Eu égard à l'objet de l'indemnité compensatrice de logement servie aux fonctionnaires de direction des établissements publics de santé lorsqu'ils ne bénéficient pas de logements par nécessité absolue de service qui est, ainsi qu'il ressort des articles 2 et 3 du décret n° 2010-30 du 8 janvier 2010, de compenser forfaitairement les charges liées aux fonctions exercées, à leurs conditions d'exercice et à leurs contraintes, cette indemnité, dont l'attribution est conditionnée à ce que le bénéficiaire occupe un logement dont la localisation est compatible avec la mise en œuvre de ses obligations de gardes, est seulement destinée à compenser des frais, charges ou contraintes liés à*

l'exercice effectif des fonctions. Elle doit par suite être exclue du calcul de la rémunération mensuelle de référence qu'un agent public irrégulièrement évincé du service aurait dû percevoir pendant la période de son éviction ».

RÉSUMÉ

Français

responsabilité administrative, militaire, gendarme, éviction du service, code de la défense

INDEX

Rubriques

Fonction militaire

La sous-estimation manifeste du coût d'acquisition foncière d'une source comprise dans un périmètre de protection rapprochée vicie l'acte déclarant d'utilité publique ce périmètre mais ne justifie pas le sursis à statuer en vue de sa régularisation

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Marseille, 4e - N° 25MA00542 - 02 décembre 2025

TEXTES

Résumé

Conclusions du rapporteur public (Claire Balaesque)

RÉSUMÉ

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

- 1 S'agissant d'un recours formé contre un arrêté déclarant d'utilité publique les périmètres de protection d'un captage d'eau destinée à la consommation humaine, autour d'une source sur un terrain privé, et portant autorisation d'utiliser, de produire et de distribuer une eau destinée à la consommation humaine, la cour juge d'une part que le coût des acquisitions foncières pour l'instauration du périmètre de protection immédiate de la source, estimé par le porteur du projet à seulement 3 300 euros, a été manifestement sous-évalué dès lors qu'il n'a pas tenu compte de la plus-value liée au caractère exploitable de cette source, dont la Cour de cassation a jugé qu'elle était la propriété du détenteur de son terrain d'assiette. Elle en déduit que cet acte est intervenu au terme d'une procédure irrégulière au regard des dispositions du 4° de l'article R. 112-5 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

- 2 D'autre part, après avoir annulé le jugement attaqué pour avoir omis de se prononcer sur les conclusions du bénéficiaire de la déclaration d'utilité publique tendant, à titre subsidiaire, au sursis à statuer afin de permettre la régularisation de cet acte, la cour juge que, eu égard à la nature du litige et aux objets de l'arrêté en litige, qui porte à la fois déclaration d'utilité publique des périmètres de protection, arrêté de cessibilité et institution de servitude, il n'y a pas lieu de prononcer ce sursis pour la régularisation du vice qu'elle a identifié.

CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR PUBLIC

Claire Balaesque

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 Par un arrêté du 21 février 1964, le préfet des Alpes-Maritimes a déclaré d'utilité publique les travaux à entreprendre par le syndicat intercommunal des Trois-Vallées (SI3V) en vue de l'alimentation en eau potable de ses communes membres et l'a autorisé à acquérir, soit à l'amiable, soit par voie d'expropriation, les terrains nécessaires à la réalisation du projet.
- 2 Cet arrêté précisait que « la présente déclaration d'utilité publique sera considérée comme nulle et non avenue si les expropriations à effectuer pour l'exécution des travaux ne sont pas accomplies à compter de ce jour ».
- 3 Le syndicat intercommunal des Trois-Vallées a conclu, le 11 juin 1970, avec la caisse régionale d'assurance maladie (CRAM) du Sud-Est, un protocole d'accord l'autorisant à procéder au captage des eaux de la source dite source des Termes, jaillissant sur la propriété du Haut-Thorenc appartenant à la caisse.
- 4 Ce protocole prévoyait que « le syndicat devra solliciter de la caisse la cession du terrain nécessaire à l'implantation de l'ouvrage de captage et du réservoir de départ, les acquisitions de terrains étant limitées à l'assiette des ouvrages et l'établissement d'un périmètre de protection immédiate » ainsi que les servitudes de passage pour les canalisations. Il prévoyait également l'indemnisation due par le syndicat consistant en la réalisation des ouvrages nécessaires au captage et en la fourniture gratuite d'une certaine quantité d'eau potable chaque jour, la fourniture de quantités supplémentaires étant consentie à un tarif préférentiel.
- 5 Les travaux ont été réceptionnés en 1972.

- 6 La société civile immobilière (SCI) P. Acquisitions, après avoir acquis, selon acte du 13 novembre 2003, la propriété du domaine du Haut-Thorenc sur laquelle se trouve la source des Termes, a résilié la convention amiable du 11 juin 1970 conclue par la CRAM du Sud-Est avec le syndicat intercommunal des Trois-Vallées, par un courrier du 15 mai 2009, avec effet à compter du 1^{er} septembre 2009.
- 7 Par acte du 11 décembre 2009, la société P. Acquisitions a assigné le SI3V devant le tribunal de grande instance (TGI) de Grasse afin de solliciter la reconnaissance de sa qualité de propriétaire de la source, la résiliation de la convention du 11 juin 1970 et la désignation d'un expert pour évaluer l'indemnité d'occupation.
- 8 Le TGI a d'abord débouté la SCI de l'ensemble de ses demandes au motif que « le syndicat a acquis par prescription trentenaire la propriété de la source », mais la cour d'appel d'Aix-en-Provence a infirmé ce jugement au motif que le SI3V ne pouvait être regardé comme propriétaire de la source, cette dernière demeurant la propriété de la SCI.
- 9 La cour d'appel a été confirmée sur ce point par la Cour de cassation, qui a en revanche cassé à deux reprises les arrêts de la cour d'appel retenant une prescription de l'usage de la source au bénéfice du SI3V.
- 10 En dernier lieu, par un jugement du 8 novembre 2021, le TGI de Grasse, après avoir constaté que le protocole d'accord conclu en 1970 avait été valablement résilié par la SCI en 2009, a reconnu au SI3V, en application de l'alinéa 3 de l'article 642 du Code civil, un droit d'usage de la source contre indemnité, mais a expressément écarté tant l'existence d'un droit d'usage à titre gratuit que l'existence d'une servitude de captage au bénéfice du SI3V.
- 11 Entre-temps, par un arrêté du 3 décembre 2008, le préfet des Alpes-Maritimes avait déclaré d'utilité publique au bénéfice du SI3V la création des périmètres de protection autour des ouvrages de captage de la source des Termes, la cessibilité et l'acquisition nécessaires à l'instauration du périmètre de protection immédiate du captage et autorisé l'utilisation de l'eau en vue de la consommation humaine.
- 12 Mais cet arrêté a été annulé par un jugement du 15 juin 2012 du tribunal administratif de Nice au motif qu'aucun montant portant sur

le montant estimé des acquisitions, à la date de l'enquête publique, ne figurait dans le dossier soumis à l'enquête publique, en méconnaissance des dispositions de l'article R. 11-3 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique alors applicable.

- 13 Le SI3V a donc sollicité l'ouverture d'une nouvelle enquête publique, prescrite par arrêté du préfet du 6 juillet 2020.
- 14 À la suite de cette enquête, par un arrêté du 13 mars 2021, le préfet des Alpes-Maritimes a déclaré d'utilité publique les périmètres de protection autour du captage d'eau de la source des Termes, a autorisé l'expropriation du périmètre de protection immédiate au profit du SI3V et a autorisé ce syndicat à utiliser, produire et distribuer l'eau de la source des Termes en vue de la consommation humaine.
- 15 La SCI P. Acquisitions a demandé au tribunal administratif de Nice l'annulation de cet arrêté.
- 16 Elle a également demandé au tribunal l'annulation de la décision implicite de rejet opposé à sa demande tendant à l'ouverture d'une enquête publique préalable en vue de déclarer d'utilité publique les périmètres de protection du captage de la source des Termes et de l'autoriser à utiliser, produire et distribuer directement l'eau de cette source.
- 17 Après avoir joint ces deux demandes, par le jugement du 7 janvier 2025, le tribunal administratif a annulé l'arrêté du 13 mars 2021 et rejeté l'autre demande de la SCI.
- 18 C'est le jugement dont le SI3V et le ministre en charge de la santé relèvent appel devant vous, en tant qu'il a annulé l'arrêté du 13 mars 2021, au motif que le montant des travaux de captage effectués en 1972 n'a pas été pris en compte dans l'appréciation globale des dépenses de l'opération soumise à enquête publique, en méconnaissance des dispositions de l'article R. 112-4 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.
- 19 La régularité de ce jugement, dont la minute signée vous a bien été transmise par le tribunal, ne soulève pas de difficultés, pas plus que la recevabilité de la demande de première instance.

- 20 Et en dépit de la maladresse de l'argumentation développée par le ministre à l'appui de sa requête d'appel, le ministre indiquant à la fois que le coût de ces travaux ne peut être estimé comme faible et que l'omission des dépenses liées à ces travaux n'a pas été de nature à nuire à l'information du public ni à modifier substantiellement l'économie générale du projet, cet appel, qui contient des moyens au soutien des conclusions à fin d'annulation du jugement attaqué, est bien recevable.
- 21 Le ministre soutient en effet « à titre principal » (*sic*) que l'estimation des dépenses correspondant à ces travaux réalisés au titre de la convention de 1970 et non en vue de la réalisation du projet déclaré d'utilité publique par l'arrêté du 13 mars 2021 n'avait pas à être prise en compte dans l'appréciation sommaire des dépenses.
- 22 Je partage cette analyse, en raison notamment de la lettre même de l'article L. 1321-2 du Code de la santé publique qui prévoit la détermination des périmètres de protection autour des points de prélèvement d'eau destinée à l'alimentation des collectivités humaines.
- 23 Aux termes du premier alinéa de cet article :

« En vue d'assurer la protection de la qualité des eaux, l'acte portant déclaration d'utilité publique des travaux de prélèvement d'eau destinée à la consommation humaine mentionné à l'article L. 215-13 du Code de l'environnement détermine autour du point de prélèvement un périmètre de protection immédiate dont les terrains sont à acquérir en pleine propriété et un périmètre de protection rapprochée à l'intérieur duquel peuvent être interdits ou réglementés toutes sortes d'installations, travaux, activités, dépôts, ouvrages, aménagement ou occupation des sols de nature à nuire directement ou indirectement à la qualité des eaux. Pour les points de prélèvement qui ne sont pas considérés comme sensibles au sens de l'article L. 211-11-1 du même code, un périmètre de protection éloignée peut être adjoint aux périmètres de protection immédiate et rapprochée. À l'intérieur du périmètre de protection éloignée, peuvent être réglementés les installations, travaux, activités, dépôts, ouvrages, aménagement ou occupation des sols et dépôts ci-dessus mentionnés. »

- 24 Aux termes du 4^e alinéa de cet article :

« Des actes déclaratifs d'utilité publique déterminent, dans les mêmes conditions, les périmètres de protection autour des points de prélèvement existants et peuvent déterminer des périmètres de protection autour des ouvrages d'adduction à écoulement libre et des réservoirs enterrés. »

25 Ces procédures de déclaration d'utilité publique (DUP) sont très anciennes puisqu'on les retrouve quasiment à l'identique à l'article 19 du décret n° 53-1001 du 5 octobre 1953 portant codification des textes législatifs concernant la santé publique.

26 Ainsi que le relève Stéphane Hoynck dans ses conclusions sur la décision M^{me} A¹,

« l'arrêté pris à cette fin est donc mixte : il a la nature d'une décision d'espèce en tant qu'il porte DUP ; il présente un caractère réglementaire en tant qu'il établit des servitudes dans le périmètre de protection rapprochée et il peut aussi présenter un caractère de décision individuelle lorsqu'il vaut arrêté de cessibilité des parcelles du périmètre de protection immédiate ».

27 Dans notre affaire, l'arrêté litigieux vaut également autorisation de l'utilisation de l'eau en vue de la consommation humaine, en application des articles L. 1321-7 et R. 1321-8 du Code de la santé publique.

28 Le I de ce dernier article prévoit que

« La décision statuant sur la demande d'autorisation d'utilisation d'eau en vue de la consommation humaine est prise par arrêté préfectoral. Cet arrêté est motivé.
L'arrêté préfectoral d'autorisation indique notamment l'identification du titulaire de l'autorisation et l'objet de cette utilisation, les localisations des captages et leurs conditions d'exploitation, les mesures de protection, y compris les périmètres de protection prévus à l'article L. 1321-2, les lieux et zones de production, de distribution et de conditionnement d'eau et, le cas échéant, les produits et procédés de traitement utilisés, les modalités de la mise en œuvre de la surveillance ainsi que les mesures de protection des anciens captages abandonnés.
Lorsqu'il détermine les périmètres de protection prévus à

l'article L. 1321-2, cet arrêté déclare d'utilité publique lesdits périmètres. »

- 29 Bien que l'arrêté litigieux ait une pluralité d'objets, il ne porte pas sur les travaux nécessaires à la réalisation des ouvrages de prélèvement, ces derniers ayant déjà été effectués, en application de la convention conclue en 1970, et réceptionnés en 1972.
- 30 Ces ouvrages, biens immeubles réalisés par le SI3V et directement affectés au service public d'eau potable, ont incontestablement le caractère d'ouvrages publics², même s'ils sont implantés, de façon irrégulière depuis la résiliation de la convention par la SCI P. Acquisition en 2009, sur la propriété d'une personne privée.
- 31 La circonstance que les travaux nécessaires à la réalisation de ces ouvrages n'aient pas fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique valide, celle prise par l'arrêté du préfet du 21 février 1964 étant devenue caduque en l'absence d'acquisition des terrains nécessaires dans le délai de cinq ans prévu par cet arrêté, me paraît sans incidence sur la possibilité de prendre, en application du 4^e alinéa de l'article L. 1321-2 du Code de la santé publique, un arrêté déterminant les périmètres de protection autour de ces ouvrages de prélèvement existants et les déclarant d'utilité publique, ce qui a pour conséquence de permettre l'expropriation au bénéfice du SI3V, maître de ces ouvrages publics, du périmètre de protection immédiate, lequel inclut le terrain d'assiette de ces ouvrages.
- 32 Un tel arrêté a certes nécessairement pour effet de permettre la régularisation des ouvrages publics irrégulièrement implantés, depuis 2009, sur la propriété de la SCI P. Acquisition.
- 33 Mais, d'une part, la possibilité de prendre un arrêté distinct ayant pour objet de déterminer et déclarer d'utilité publique les périmètres de protection des points de prélèvements d'eau existants est expressément prévue par la loi³.
- 34 D'autre part, la circonstance que la déclaration d'utilité publique du périmètre de protection immédiate permette l'expropriation du terrain sur lequel un ouvrage public est irrégulièrement implanté n'est pas, par elle-même, de nature à faire regarder cet acte déclaratif d'utilité publique comme entaché de détournement de pouvoir : il appartient seulement à la société requérante, si elle estime avoir subi

un préjudice du fait de l'occupation irrégulière de sa propriété, de faire valoir, devant l'autorité ou la juridiction compétente, ses droits à indemnité⁴.

35 Dès lors que les ouvrages sont achevés à la date d'ouverture de l'enquête publique, la déclaration d'utilité publique ne porte pas sur « la réalisation de travaux ou d'ouvrages » mais seulement sur l'acquisition du terrain d'assiette de ces ouvrages⁵.

36 Si, ainsi que l'a jugé le Conseil d'État par la décision *commune de Louvie-Juzon*⁶ en l'absence de dispositions spécifiques définissant la procédure qui leur est applicable, les actes portant déclaration d'utilité publique pris sur le fondement des dispositions de l'article L. 1321-2 du Code de la santé publique sont régis par les dispositions du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, en vigueur à la date de l'arrêté attaqué. En l'espèce, était applicable l'article R. 112-5 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, aux termes duquel :

« Lorsque la déclaration d'utilité publique est demandée en vue de l'acquisition d'immeubles, [...] l'expropriant adresse au préfet du département où sont situés les immeubles, pour qu'il soit soumis à l'enquête, un dossier comprenant au moins :

1° Une notice explicative ;

2° Le plan de situation ;

3° Le périmètre délimitant les immeubles à exproprier ;

4° L'estimation sommaire du coût des acquisitions à réaliser. »

37 L'article R. 112-4, quant à lui, ne s'applique que « Lorsque la déclaration d'utilité publique est demandée en vue de la réalisation de travaux ou d'ouvrages ».

38 C'est donc à tort que le tribunal a fait application de ce dernier article et considéré que les dépenses liées au coût des ouvrages de captage et de réalisation d'une station de pompage réalisés en 1972 auraient dû être prises en compte dans l'appréciation sommaire des dépenses alors que l'arrêté litigieux déclarant d'utilité publique les périmètres de la source des Termes et autorisant l'utilisation, la production et la distribution de l'eau destinée à la consommation humaine ne portait pas sur des travaux de prélèvement d'eau destinée à l'alimentation

des collectivités humaines, mais sur la détermination des périmètres de protection autour d'un point de prélèvement existant.

- 39 En application de l'article R. 112-5 du Code de l'expropriation publique, d'ailleurs visé par l'arrêté litigieux, le dossier d'enquête préalable ne devait mentionner que l'estimation sommaire du coût des acquisitions à réaliser.
- 40 À supposer que, compte tenu de l'obligation de clôturer les terrains compris dans le périmètre de protection immédiate, prévue par l'article R. 1321-13 du Code de la santé publique, la déclaration d'utilité publique des périmètres de protection autour du captage d'eau de la source des Termes soit regardée comme portant également sur la réalisation de travaux ou d'ouvrages, seuls les travaux liés à la mise en place de cette clôture devaient être pris en compte dans l'estimation sommaire des dépenses et non ceux liés à la réalisation des ouvrages achevés en 1972.
- 41 Je vous invite donc à infirmer le motif d'annulation retenu par le tribunal ou plus précisément la branche du moyen développé par les intimés qu'il a retenue.
- 42 En effet, l'autre branche de ce moyen, tirée de l'insuffisante estimation du prix d'acquisition des terrains se situant dans le périmètre de protection immédiate, plus particulièrement développée dans le dernier mémoire produit par l'intimée, me paraît de nature à entraîner l'annulation de l'intégralité de l'arrêté litigieux et donc la confirmation du jugement attaqué.
- 43 Par la décision déjà citée *commune de Louvie-Juzon*⁷, le Conseil d'État a jugé qu'

« Il résulte de l'article 552 du code civil et des articles L. 13-13, devenu L. 321-1, et L. 13-14, devenu L. 322-1, du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique que le tréfonds fait partie de la consistance du bien et, qu'en conséquence, l'indemnité d'expropriation d'un terrain doit tenir compte de la plus-value apportée à ce terrain par le caractère exploitable, par le propriétaire ou à son profit, à la date de l'ordonnance de transfert de propriété, d'une ressource située dans son tréfonds. Par suite, en application des articles L. 1321-2 et L. 1321-3 du Code de la santé publique (CSP), L. 215-13 du Code de l'environnement et R. 11-3 du Code de

l'expropriation pour cause d'utilité publique, lorsqu'une source est située dans le tréfonds d'une parcelle se trouvant dans le périmètre de protection immédiat déterminé par l'acte portant déclaration d'utilité publique des travaux de prélèvement de son eau et est exploitable par le propriétaire de la parcelle ou à son profit à la date d'ouverture de l'enquête publique, son caractère exploitable est susceptible de conférer à cette parcelle une plus-value, compte tenu le cas échéant des dépenses nécessaires à la mise en exploitation, qui doit être prise en compte dans le coût de son acquisition et, par suite, dans l'appréciation sommaire des dépenses figurant dans le dossier d'enquête publique ».

- 44 Or, comme le fait valoir l'intimée dans son dernier mémoire, il ne ressort pas des pièces du dossier que la « valeur patrimoniale » de la source des Termes, dont la propriété a été définitivement tranchée en faveur de la SCI P. Acquisition par l'arrêt du 17 décembre 2014 de la cour de cassation, le jugement du 8 novembre 2021 du TGI de Grasse précisant qu'aucune servitude de captage n'a été instituée en faveur du SI3V, aurait été prise en compte dans l'estimation sommaire du coût des acquisitions à réaliser figurant dans le dossier de l'enquête publique.
- 45 Sans aller jusqu'à endosser les calculs effectués par l'intimée qui, à partir du rapport d'expertise judiciaire évaluant son droit à indemnité pour l'usage à titre non gratuit du SI3V à près d'un million d'euros pour une période de plus de douze années, estime la « valeur patrimoniale » de la source des Termes à plus de 2,5 millions d'euros, le montant de l'estimation retenue par le service des domaines de la valeur des terrains situés dans le périmètre de protection immédiate, soit 3 300 euros pour 2 745 m² ne peut, à mon sens, être regardé comme tenant compte de la plus-value liée au caractère exploitable de la source.
- 46 Certes, les dépenses nécessaires à l'exploitation de la source doivent être prises en compte pour calculer l'éventuelle plus-value conférée à la parcelle en cause du fait du caractère exploitable de la source qui s'y trouve⁸.
- 47 Toutefois, le ministre précisant dans ses écritures que le coût des travaux réalisés pour rendre la source exploitable s'est élevé à un montant de 185 615,57 francs en 1972, ce qui correspond aujourd'hui à

un montant de 249 487 euros, il me paraît difficile de considérer que les dépenses nécessaires à l'exploitation de la source excèderaient le montant de la plus-value liée à ce caractère exploitable, compte tenu des revenus que cette exploitation génère d'ores et déjà pour la SCI propriétaire de la source et qui correspond à son droit à indemnité pour l'usage de cette source par le SCI3V.

- 48 Comme l'a rappelé le Conseil d'État dans la décision *commune de Louvie-Juzon*, l'obligation de mentionner l'appréciation sommaire des dépenses, ou l'estimation sommaire du coût des acquisitions à réaliser, faite à l'autorité publique qui présente une demande d'utilité publique en vue de la réalisation de travaux ou d'ouvrages ou en vue de l'acquisition d'immeubles a pour but de permettre à tous les intéressés de s'assurer que l'opération poursuivie, compte tenu de son coût total réel, tel qu'il peut être raisonnablement apprécié à l'époque de l'enquête, a un caractère d'utilité publique :

« Toutefois, la seule circonstance que certaines dépenses auraient été omises n'est pas, par elle-même, de nature à entacher d'irrégularité la procédure si, compte tenu de leur nature, leur montant apparaît limité au regard du coût global de l'opération et ne peut être effectivement apprécié qu'au vu d'études complémentaires postérieures, rendant ainsi incertaine leur estimation au moment de l'enquête ».

- 49 Le Conseil d'État juge de longue date que ce n'est que dans ce cas où la sous-évaluation serait manifeste et ne permettrait pas de connaître le coût total de l'opération que la procédure serait irrégulière⁹.
- 50 Mais, dans notre affaire, le très faible coût des acquisitions à réaliser mentionné dans le dossier d'enquête publique paraît manifestement sous-évalué et vous ne pourrez donc à mon sens que constater que cette sous-estimation a entaché d'irrégularité la procédure préalable à l'édition de l'arrêté litigieux.
- 51 Les autres moyens soulevés à l'encontre de cet arrêté ne me paraissent en revanche pas de nature à entraîner son annulation.
- 52 Le moyen tiré de la caducité de l'arrêté de 1964 portant déclaration d'utilité publique des travaux de captage ne vous retiendra pas, cette caducité étant sans incidence sur la légalité de l'acte déclaratif

d'utilité publique déterminant les périmètres de protection autour de ce point de prélèvement existant dès lors qu'il n'en constitue pas la base légale et que cet acte n'a pas été pris pour son application¹⁰.

- 53 Le même raisonnement s'applique en ce qui concerne la légalité de l'autorisation de l'utilisation de l'eau de la source des Termes en vue de la consommation humaine, prise en application de l'article L. 1321-7 du Code de la santé publique.
- 54 En vertu du principe d'indépendance des législations, les moyens tirés de la méconnaissance des dispositions du Code de l'environnement relatives, d'une part, à la protection de la ressource en eau et du milieu aquatique et, d'autre part, à la protection des espèces, sont inopérants à l'encontre tant de l'autorisation d'utilisation de l'eau que de l'acte déclaratif d'utilité publique déterminant les périmètres de protection autour d'un point de prélèvement existant prises en application de dispositions du Code de la santé publique¹¹.
- 55 Par ailleurs, contrairement à ce que soutient l'intimée, elle n'est pas propriétaire des ouvrages de captage situés sur sa propriété, puisque, nous l'avons vu, il s'agit d'ouvrages publics appartenant au SI3V : l'estimation du coût d'acquisition des terrains à acquérir ne devait donc pas tenir compte du « rachat » de ces ouvrages.
- 56 Enfin, la SCI P. Acquisitions soutient que le projet ne présente pas d'utilité publique car :
- hors la source des Termes, la ressource en eau à disposition du SI3V est plus que suffisante au regard des besoins ;
 - les conditions du captage génèrent des inconvénients excessifs ;
 - le SI3V dispose de ressources en eau non exploitées ;
 - il existe un projet d'utilité publique qu'elle conduit ;
 - l'utilisation de l'eau pour les canons à neige de Gréolières-les-Neiges, au regard des coûts, de l'évolution climatique et de la demande de la clientèle, est devenu un non-sens économique.
- 57 Vous noterez que c'est une argumentation paradoxale pour une SCI qui a elle-même demandé la reconnaissance de l'utilité publique à son profit.

- 58 Et si elle fait valoir que l'exploitant n'accède plus à l'installation de captage depuis le 28 janvier 2019 et a donc interrompu son raccordement avec le réseau général d'Andon-Valderoure-Caille-Séranon, il est constant que l'alimentation de la station de Gréolières-les-Neiges et des quelques maisons isolées situées sur le parcours s'est en revanche poursuivie sans aucune interruption.
- 59 La finalité d'intérêt général de l'opération ne me semble donc pas efficacement contestée.
- 60 Mais il est vrai que pour appliquer le contrôle du bilan qui est le vôtre, en particulier le troisième temps de ce contrôle tel que précisé par la décision *commune de Levallois-Perret*¹² qui implique de vérifier « que les atteintes à la propriété privée, le coût financier et, le cas échéant, les inconvénients d'ordre social ou économique que comporte l'opération ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente », la sous-estimation manifeste des atteintes à la propriété privée et du coût financier de l'opération me paraît très problématique.
- 61 Ce n'est toutefois que le seul vice tiré de l'irrégularité de l'enquête publique au motif de la méconnaissance des dispositions de l'article R. 112-5 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique que je vous invite à retenir pour confirmer l'annulation prononcée par le tribunal, en l'absence d'éléments suffisants pour établir le caractère excessif du coût financier et des atteintes portées à la propriété privée.
- 62 Le syndicat appelant vous invite à faire application de la possibilité de surseoir à statuer pour permettre la régularisation de ce vice de procédure, en application de la jurisprudence issue de la décision *commune de Grabels*¹³ et reprise par la décision *établissement public d'aménagement Euroméditerranée et ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires*¹⁴ :

« Si le juge administratif, saisi de conclusions dirigées contre un acte déclarant d'utilité publique (DUP) et urgents des travaux, estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'une illégalité entachant l'élaboration ou la modification de cet acte est susceptible d'être régularisée, il peut, après avoir invité les

parties à présenter leurs observations, surseoir à statuer jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation. »

63 Cependant, cette même décision *Euroméditerranée* précise qu'

« il en va toutefois différemment lorsqu'est invoqué par voie d'exception, à l'appui de conclusions dirigées contre un arrêté de cessibilité, un vice affectant l'acte déclaratif d'utilité publique sur le fondement duquel cet arrêté de cessibilité a été pris. Dans cette hypothèse, un tel vice est insusceptible d'être régularisé dans le cadre du recours dirigé contre l'arrêté de cessibilité ».

64 Je vous avais invité, il y a, à faire preuve d'audace et à étendre l'application de cette jurisprudence *commune de Grabels-Euroméditerranée* à l'hypothèse, qui est la nôtre, où un même acte porte à la fois déclaration d'utilité publique et déclaration de cessibilité des parcelles nécessaires à cette expropriation mais vous ne m'aviez pas suivie¹⁵.

65 En l'espèce, il vous faudrait faire preuve d'encore plus d'audace pour estimer régularisable le vice lié à l'incomplétude du dossier de l'enquête publique en raison de la sous-estimation manifeste du coût des acquisitions à réaliser, ce qui ne me paraît d'autant moins évident que ce coût est susceptible d'avoir une incidence sur le bilan permettant d'apprécier l'utilité publique du projet.

66 Je ne suis donc pas du tout encline cette fois à vous proposer d'étendre plus avant que ne l'a fait le Conseil d'État la jurisprudence *commune de Grabels*.

67 Et par ces motifs, je conclus au rejet au fond des appels du ministre et du SI3V et à ce que soient mis à la charge de chacun des appelants une somme de 2 000 euros à verser à la SCI P. Acquisitions.

NOTES

1 CE, QPC, 19 novembre 2020, M^{me} A, n° 439424.

2 CE, assemblée, 29 avril 2010, M. et M^{me} V, n° 323179.

3 Voyez sur ce point la décision du CE, 15 janvier 1999, M. D, n° 149550 par laquelle le Conseil d'État juge qu'il est loisible au préfet de déterminer de

nouveaux périmètres de protection en vue de renforcer les mesures de protection d'une source ; voyez aussi la décision CE, 19 décembre 2007, *commune de Mercy-le-Bas*, n° 288017, B, aux conclusions de Stéphane Hoynck, qui juge que l'arrêté du préfet de Meurthe-et-Moselle du 29 mars 2001 qui autorise un syndicat intercommunal à acquérir par voie d'expropriation le terrain nécessaire à la constitution du périmètre de protection immédiate autour d'un point de prélèvement n'est pas un acte confirmatif de l'arrêté du 7 avril 1995 déclarant d'utilité publique au profit de ce syndicat la dérivation d'une source et l'établissement d'un périmètre de protection autour de ce point de prélèvement « mais emporte nouvelle autorisation, au bénéfice du syndicat intercommunal, en vue d'acquérir par voie d'expropriation le terrain nécessaire à la constitution du périmètre de protection immédiate ».

4 Voyez sur ce point la décision CE, 3 mai 1972, *société des établissements Charles Testut*, n° 81426 ; voyez aussi la décision CE, 28 février 2020, *M. et M^{me} H*, n° 425743, qui rappelle la possibilité de régulariser l'implantation d'un ouvrage public par une déclaration d'utilité publique autorisant l'expropriation de son terrain d'assiette.

5 Voir sur ce point la décision précitée CE, 3 mai 1972, *société des établissements Charles Testut*, n° 81426 ; voir aussi CE, 23 février 1979, *Desmaizieres et autres*, n° 03389.

6 CE, 30 décembre 2020, *commune de Louvie-Juzon*, n° 426098.

7 CE, 30 décembre 2020, *commune de Louvie-Juzon*, n° 426098.

8 Cf. la décision CE, 30 décembre 2020, *commune de Louvie-Juzon*, n° 426098 et l'arrêt de la CAA de Bordeaux 20BX04279 du 8 juin 2021 pris sur renvoi et contre lequel le pourvoi n'a pas été admis.

9 Voyez la décision CE, 29 janvier 1992, *Z*, n° 80142 ; voyez aussi CE, 20 septembre 1993, *Association de défense des riverains et usagers de la RN 117*, n° 134304 : « La circonstance que l'estimation initiale des dépenses aurait été dépassée est sans influence sur la légalité de la déclaration d'utilité publique dès lors qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que cette estimation ait été entachée d'erreurs de nature à vicier la procédure » ; voyez également les conclusions de Maryvonne de Saint-Pulgent sur la décision CE, 23 septembre 1991, *Y et Association de sauvegarde des sites d'Èze*, n^{os} 98741 et 99261, qui rappellent la jurisprudence constante du Conseil d'État qui ne sanctionne « que les erreurs ou les

omissions de nature à influencer sensiblement sur le coût global de l'opération ».

10 Cf. CE, avis, section, 30 décembre 2013, *M^{me} C*, n° 367615.

11 Voir notamment CE, 7 mars 2018, *M^{me} D*, n^{os} 404079 et 404080 et CE, 20 mai 2018, *ministre de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer c/ M. F*, n° 405785.

12 CE, 19 octobre 2012, *commune de Levallois-Perret*, n° 343070.

13 CE, 9 juillet 2021, *commune de Grabels*, n° 437634.

14 CE, 14 juin 2024, *établissement public d'aménagement Euroméditerranée et ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires*, n° 475559.

15 Cf. votre arrêt n° 23MA01321 du 19 novembre 2024.

INDEX

Mots-clés

eau destinée à la consommation humaine, périmètres de protection, protection rapprochée, coût de l'acquisition foncière, source propriété privée, sursis à statuer en vue de la régularisation

Rubriques

Propriétés publiques -Eau

L'exigeante théorie du collaborateur occasionnel du service public

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Marseille, 2e - N° 23MA02093 - 24 octobre 2025

TEXTES

Résumé

Conclusions du rapporteur public (Allan Gautron)

RÉSUMÉ

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

- 1 La reconnaissance de la qualité de collaborateur occasionnel du service suppose que la matérialité de la collaboration soit établie, ce qui n'était pas le cas du requérant et de son fils soutenant avoir apporté leur concours aux pompiers dans le cadre des opérations de secours ayant suivi l'attaque terroriste survenue à Nice le 14 juillet 2016.
- 2 Au surplus, la seconde condition de la reconnaissance de la collaboration occasionnelle, imposant de démontrer qu'un tel concours aurait été requis par les sapeurs-pompiers et que ces derniers n'auraient pas disposé des moyens appropriés pour intervenir à bref délai, n'était pas davantage remplie.

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, madame, monsieur,
- 2 Le 14 juillet 2016, la ville de Nice était durement frappée par l'attentat terroriste perpétré par le conducteur d'un « camion-bélier » ayant fauché sur près de deux kilomètres, en roulant à vive allure, les estivants alors rassemblés en nombre sur la promenade des Anglais pour assister au feu d'artifice célébrant la fête nationale. Cet attentat a, selon les données officielles, causé la mort de 86 personnes et fait 458 blessés, avant de s'achever avec la mort de son auteur, abattu par la police. Il a été revendiqué deux jours plus tard par l'organisation dite État islamique ou Daech, dans une déclaration qui « paraît être davantage une revendication de pure opportunité », selon les conclusions de l'enquête.
- 3 Quoi qu'il en soit, le requérant, qui a d'abord échoué à se voir reconnaître la qualité de victime de cet attentat et octroyer une indemnisation à ce titre par le Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions, dès lors que selon ses propres déclarations, il est arrivé sur les lieux, avec son fils alors âgé de treize ans, postérieurement à l'attaque terroriste, a sollicité, le 23 décembre 2019, de l'État une telle indemnisation en sa qualité cette fois-ci de collaborateur occasionnel du service public, pour avoir, selon ses dires, participé aux secours aux côtés des pompiers notamment. Sa réclamation a été expressément rejetée le 28 mai 2020, motif pris notamment de son absence de réquisition établie par les services de secours pour collaborer à leur intervention.
- 4 L'intéressé a ensuite sollicité tout aussi vainement du juge des référés du tribunal administratif de Nice la réalisation d'une expertise médicale, laquelle lui était refusée par une ordonnance du

16 janvier 2020, avant de saisir le même tribunal au fond, sollicitant de nouveau cette expertise, outre la condamnation de l'État à l'indemniser de ses préjudices subséquents. Il relève régulièrement appel du jugement du 20 juin 2023 n'ayant pas davantage fait droit à cette demande contentieuse.

- 5 Devant vous, il persiste à invoquer sa qualité de collaborateur occasionnel du service public dans le cadre des opérations de secours ayant suivi l'attaque terroriste survenue à Nice le 14 juillet 2016 et entend se prévaloir, à cet égard, de la déposition de son fils, alors âgé de treize ans, devant les services de police, le 17 août de la même année. Il expose également que, déjà atteint de troubles psychiatriques, il aurait subi à cette occasion des traumatismes ayant conduit à son hospitalisation prolongée dans un établissement spécialisé.
- 6 Toutefois, si le fils du requérant a déclaré que son père et lui ont apporté leur concours aux pompiers intervenant au sein du poste médical avancé installé dans une boîte de nuit située près de la promenade des Anglais, ses allégations ne peuvent être regardées comme établies au regard de l'attestation établie par le commandant de la compagnie de Nice, selon laquelle ce poste était uniquement tenu par le service départemental d'incendie et de secours (SDIS), avec l'assistance du seul personnel de l'établissement de cette boîte de nuit et un médecin en civil, alors au demeurant que les déclarations de l'enfant sur ce point, faisant état de plusieurs allers et retours de lui et son père au sein de l'établissement, apparaissent peu crédibles compte tenu de la nature et de l'ampleur des interventions alors en cours. En outre, il résulte seulement des autres éléments de l'instruction, notamment des certificats médicaux produits, que le requérant a subi des traumatismes psychologiques en lien avec sa seule exposition à l'attaque, aucune collaboration de sa part aux opérations de secours l'ayant suivie n'y étant mentionnée, tandis que la déposition de la mère de l'enfant n'en fait pas davantage état, mais uniquement de déclarations de ce dernier sur sa propre réaction lors de son arrivée sur le lieu de cette attaque.
- 7 Dans ces conditions, la collaboration personnelle du requérant au service de secours alors organisé n'est pas établie. Au surplus, il ne résulte pas de l'instruction, en tout état de cause, qu'une telle

collaboration de sa part aurait été requise ou rendue indispensable en l'absence de moyens suffisants et appropriés du service. Or, il s'agit là de conditions cumulatives de la reconnaissance de la qualité de collaborateur occasionnel du service public¹ et partant, de l'indemnisation des préjudices subis à ce titre, sur le fondement de la responsabilité sans faute, pour risque de l'administration².

- 8 Par ailleurs, l'intéressé allègue sans plus l'établir être intervenu auprès de victimes couchées au sol pour empêcher qu'elles fussent dépouillées.
- 9 Enfin, le fait pour lui d'avoir, comme il le soutient, rassuré des victimes de l'attentat, pour louable que soit cette intervention, ne répond pas, en l'absence de précision sur la nature de l'aide prodiguée, comme de qualification particulière de l'intéressé à cet égard, à la mission de service public que constitue l'aide d'urgence médico-psychologique. Il s'ensuit que c'est à bon droit que le tribunal a rejeté sa demande indemnitaire au titre de sa collaboration occasionnelle au service public.
- 10 Vous confirmerez donc le jugement attaqué, sans qu'il vous soit besoin d'ordonner une expertise, ni d'examiner la fin de non-recevoir opposée par l'État, tirée de ce que la demande du requérant serait mal dirigée, dès lors que seule l'autorité locale serait concernée, s'agissant d'un service public l'étant également³. Nous doutons, au demeurant, de son bien-fondé, car compte tenu de l'intensité de cette attaque et du nombre de ses victimes, c'est à l'État qu'il incombait d'assurer l'organisation des secours au regard de l'article L. 742-2 du Code de la sécurité intérieure⁴, la collectivité niçoise étant probablement débordée par cette situation. Peu importe à cet égard que le SDIS ait été en charge de leur mise en œuvre. Mais vous n'aurez pas, si vous nous suivez, à trancher ce point délicat.

NOTES

1 CE, assemblée, 22 novembre 1946, *commune de Saint-Priest-la-Plaine*, n^{os} 74725 et 74726 ; section, 9 octobre 1970, *Gaillard*, n^o 74635 A ; CE 16 juin 1986, *Pantaloni*, n^o 55205.

2 CE, assemblée, 22 novembre 1946, *commune de Saint-Priest-la-Plaine*, préc.

3 CE, section, 25 septembre 1970, *commune de Batz-sur-Mer* et M^{me} Tesson, n^{os} 73707 et 73727.

4 Également CE, section, 22 mars 1957, *commune de Grigny* ; 25 septembre 1970, *commune de Batz-sur-Mer*, préc. ; CE, 9 octobre 1970, *Gaillard*, préc.

INDEX

Mots-clés

responsabilité administrative, collaborateur occasionnel du service public

Rubriques

Responsabilité administrative

L'inopposabilité de l'autorité de chose jugée par le juge judiciaire au juge administratif de la responsabilité hospitalière

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Marseille, 2e - N° 24MA01395 - 14 novembre 2025

TEXTES

Résumé

Conclusions du rapporteur public (Allan Gautron)

RÉSUMÉ

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

- 1 L'autorité relative de la chose jugée qui est attachée à la décision d'une juridiction civile ayant condamné l'assureur d'un conducteur d'un véhicule à indemniser la victime d'un accident de la circulation ne saurait être opposée au recours subrogatoire formé par cet assureur à l'encontre de l'établissement hospitalier pour les fautes commises lors de la prise en charge du patient, en l'absence notamment d'identité d'objet entre les deux litiges.
- 2 Il incombe dès lors au juge administratif de se prononcer en intégralité sur les droits de la requérante, tant au stade du fait générateur qu'à celui concernant la nature et l'étendue des préjudices indemnisables.

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 Alors qu'il revenait d'un rendez-vous médical, feu Raymond A, alors âgé de 97 ans, a été renversé, le 22 juillet 2016, par un véhicule automobile, dont le conducteur était assuré auprès de la requérante. Il était alors pris en charge au sein de l'hôpital d'instruction des armées (HIA) Sainte-Anne, une simple contusion de la hanche étant alors diagnostiquée au regard notamment des examens radiologiques pratiqués et l'intéressé était renvoyé aussitôt à son domicile. Le 25 du même mois, il était toutefois réhospitalisé au sein du même établissement de soins, d'importantes douleurs persistant depuis sa sortie et de nouveaux examens objectivaient alors une fracture déplacée du col du fémur côté gauche, laquelle a donné lieu à une prise en charge chirurgicale avec pose d'une prothèse totale intermédiaire de la hanche concernée, réalisée le 29 suivant.
- 3 Le patient devait encore séjourner au sein de l'HIA Sainte-Anne jusqu'au 4 août 2016, avant de rejoindre l'Institutéliomarin d'Hyères, un centre de rééducation. Mais, « mi-septembre », un écoulement et une fistulation étaient constatés sur le site opératoire et il devait subir, le 23 septembre de la même année, une nouvelle intervention de reprise, cette complication étant due à l'oubli d'une compresse dans la plaie lors de celle du 29 juillet précédent. Les suites de cette intervention ont été simples, mais d'autres complications, urinaires et digestives notamment, l'ont conduit à séjourner au sein du même établissement jusqu'au 21 août 2017, avec dans l'intervalle différents séjours intercalaires supplémentaires, de brève durée, au sein de

l'HIA Sainte-Anne, dont nous vous épargnons le détail car ils sont sans intérêt pour la solution du présent litige.

- 4 Le 25 juillet 2017, feu Raymond A obtenait du juge des référés du tribunal de grande instance de Toulon la réalisation d'une expertise médicale et la condamnation solidaire de l'auteur de l'accident et de la requérante à lui verser une provision de 4 000 euros à valoir sur l'indemnisation de son préjudice corporel. Cette expertise a conduit au dépôt d'un rapport le 1^{er} mars 2018. Par une nouvelle ordonnance du 16 octobre suivant, le même juge des référés condamnait alors la requérante à verser aux ayants droit de l'intéressé, décédé entre-temps, le 5 septembre précédent, une provision complémentaire de 14 000 euros.
- 5 Puis, par un jugement du 7 septembre 2023, le tribunal judiciaire de Toulon condamnait la requérante à verser à M^{me} B, fille du requérant, en sa qualité d'ayant droit du défunt, la somme totale de 60 831,82 euros au titre des préjudices subis par lui avant son décès, sous déduction des provisions déjà versées, celle de 10 000 euros au titre du préjudice d'affection de sa mère, elle-même décédée le 27 mars 2021 et celle de 5 000 euros au titre de son propre préjudice d'affection et à M^{me} Charlotte C, petite-fille du requérant, la somme de 5 000 euros au titre du sien.
- 6 Le 27 octobre 2021, la requérante saisissait alors le ministre des Armées et l'HIA Sainte-Anne d'une demande indemnitaire préalable, en vue d'obtenir le remboursement des sommes versées devant le juge civil. Cette réclamation ayant fait l'objet d'une décision implicite de rejet, elle s'est tournée vers le tribunal administratif de Toulon lequel, par un jugement du 4 avril 2024, a condamné l'État à lui verser la somme totale de 9 343,39 euros, réparation des préjudices regardés comme imputables aux fautes retenues à l'encontre de cet établissement. Elle relève appel de ce jugement et sollicite devant vous une meilleure indemnisation, sans que l'État présente d'appel incident.
- 7 À titre liminaire, nous rappelons l'absence d'autorité de la chose jugée, à votre endroit, du jugement civil du 7 septembre 2023, en l'absence d'identité moins de parties et de cause, que d'objet des deux litiges, au regard de l'article 1355 du Code civil.

8 Il a en effet été jugé que

« lorsque le juge judiciaire a déjà condamné l'auteur d'un dommage à indemniser la personne qui en a été victime et que la demande dont cette dernière saisit le juge administratif contre une collectivité publique qu'elle estime être co-auteur de ce dommage a pour objet l'indemnisation de la part de son préjudice non réparé par l'indemnité mise à la charge de l'auteur du dommage par le juge judiciaire, l'autorité de chose jugée dont est revêtue la décision rendue sur cette demande de la victime ne saurait être opposée au recours subrogatoire formé par la personne ainsi condamnée par le juge judiciaire ou son assureur à l'encontre de cette même collectivité publique, qui tend au remboursement par celle-ci des indemnités préalablement versées à la victime en exécution du jugement du juge judiciaire, et n'a, par suite, pas le même objet »¹.

9 Il vous incombe donc, au cas présent, de vous prononcer vous-même et intégralement sur les droits de la requérante, tant au stade du fait générateur², qu'à celui des préjudices indemnifiables.

10 À cet égard, il résulte de l'instruction, notamment du rapport d'expertise, en premier lieu, que la fracture non déplacée du col fémoral gauche dont souffrait feu Raymond A après l'accident survenu le 22 juillet 2016 n'a été diagnostiquée que lors de sa réhospitalisation au sein du service des urgences de l'hôpital Sainte-Anne, le 25 suivant, ces erreur et retard de diagnostic étant à l'origine d'un déplacement de la fracture dont s'agit ayant nécessité sa prise en charge chirurgicale comme nous l'avons indiqué. Or, il en résulte également qu'en dépit de la difficulté relative de cette appréciation, la présence de cette fracture non déplacée aurait dû être identifiée dès le 22 juillet 2016 à la lecture des clichés radiographiques réalisés et son omission présente, dès lors, un caractère fautif au regard du I de l'article L. 1142-1 du Code de la santé publique³.

11 Il en résulte également, par ailleurs, que cette faute a, dans les circonstances de l'espèce, entraîné une perte de chance pour l'intéressé de bénéficier d'une meilleure prise en charge de son état de santé et d'éviter son aggravation, dès lors qu'il n'est pas certain, au vu notamment des conséquences propres de cet accident, comme de son âge très avancé lors de sa survenance, que ce patient aurait pu intégralement récupérer de ce dernier⁴.

- 12 L'expert indique ainsi dans son rapport, d'une part, que même si la fracture non déplacée avait été diagnostiquée dès le 22 juillet 2016, la probabilité qu'un traitement non chirurgical s'avérât suffisant n'était que de 20 % et d'autre part, que dans cette hypothèse minoritaire, il aurait quand même subi, du seul fait de l'accident dont il a été victime, des préjudices conséquents et notamment, des souffrances endurées de 1 sur 7 et un déficit fonctionnel permanent de 10 %. Comme nous le verrons plus loin, les préjudices subis par feu Raymond A se sont avérés sensiblement plus importants.
- 13 En second lieu, comme nous l'avons également indiqué, l'intervention du 25 juillet 2016 a été suivie de complications liées notamment à l'oubli d'une compresse chirurgicale dans la plaie, présentant également un caractère fautif en l'espèce⁵. Or, s'il est constant que cet oubli et ses conséquences propres ne seraient jamais survenus en l'absence d'une telle intervention, il résulte de l'instruction, comme nous venons de le souligner, que ce patient n'avait que 20 % de chances de bénéficier d'une prise en charge non chirurgicale de sa fracture, de sorte que de telles complications auraient pu survenir, en tout état de cause, dans 80 % des cas, puisqu'une telle intervention avait la même probabilité d'être réalisée « immédiatement ou dans les semaines qui suivent l'accident ».
- 14 Nous précisons, à cet égard, qu'en présence de deux événements médicaux constituant autant de faits générateurs, il vous faut apprécier séparément si et dans quelle mesure l'un et l'autre ont été à directement à l'origine des dommages subis ou seulement d'une perte de chance de les éviter⁶.
- 15 Cette hypothèse se distingue ainsi nettement de celle où plusieurs fautes de nature différente se greffent sur un même évènement médical, tout particulièrement un défaut d'information ayant empêché le patient de refuser un acte médical qui a lui-même été réalisé dans des conditions non conformes aux règles de l'art et à l'état des connaissances scientifiques et dans laquelle il faut alors déterminer non seulement la portée de chacune d'entre elles, mais en outre, tenir compte de l'incidence de la première sur la seconde en multipliant, s'agissant de déterminer ses conséquences propres, les taux de perte de chance éventuellement retenus⁷. Car ici, dès lors que l'intervention chirurgicale aurait eu lieu, de toute façon, dans

80 % des cas, la probabilité pour le patient de ne pas en subir les complications est, à notre sens, décorrélée de celle pour lui de ne pas du tout la subir, alors que là, elle est fonction de la possibilité pour le patient de la refuser dont il a été privé.

- 16 Dans ces conditions et compte tenu là encore de cette probabilité de 80 %, nous vous invitons à fixer le taux de la perte de chance, pour feu Raymond A, d'échapper à l'ensemble des conséquences découlant des fautes retenues, à 20 % et donc à confirmer le jugement attaqué sur ce point, quoique nous ignorions le raisonnement suivi par les premiers juges, dont la décision est très insuffisamment motivée à cet égard – mais il ne s'agit pas d'un moyen d'ordre public⁸ et sa régularité n'est pas contestée en l'espèce.

- II -

- 17 Il résulte encore de l'instruction ensuite, que l'intéressé a, avant son décès, subi, en lien avec ces fautes :
- un déficit fonctionnel temporaire évalué à 500 euros, total du 22 juillet au 30 septembre 2016, outre un mois à 25 % lors de son retour à domicile, sans qu'il y ait lieu de tenir compte de la poursuite de cette hospitalisation du 1^{er} octobre 2016 au 21 août 2017, puisque, comme le souligne l'expert, celle-ci est sans lien avec les fautes susmentionnées, tandis que ce déficit n'aurait été, selon lui, que de 75 % pendant 45 jours, de 50 % pendant 15 jours et de 25 % pendant un mois, dans l'hypothèse d'un traitement non chirurgical sans retard ;
 - des souffrances endurées estimées à 3 sur 7 alors que son état à la suite de l'accident dont il a été victime n'aurait occasionné de telles souffrances qu'à hauteur de 1 sur 7, la différence, correspondant ainsi à l'aggravation de son état de santé résultant des fautes commises, devant être évaluée à 2 700 euros ;
 - et un déficit fonctionnel permanent supplémentaire de 15 % par rapport au même déficit de 10 % que son accident et son état antérieur auraient nécessairement occasionné, lequel sera évalué à 10 000 euros.
- 18 Soit un préjudice indemnisable de 3 940 euros après application du taux de perte de chance, outre des frais d'assistance à expertise à hauteur de 1 300 euros qui doivent être intégralement réparés, dès lors qu'ils ont été utiles à la solution du litige⁹.

- 19 Nous ne retenons, en revanche, aucun préjudice esthétique temporaire ou permanent, alors même que l'expert retient le second, dès lors que ce dernier fait seulement état d'une cicatrice à la hanche qui n'apparaît pas suffisamment importante et visible, ni préjudice d'agrément comme sexuel, dont la réalité n'est aucunement établie, ni nécessité pour l'intéressé d'une assistance par une tierce personne en lien avec les seules fautes commises, compte tenu de son âge très avancé lors de l'accident dont il a été victime et des conséquences propres de ce dernier.
- 20 Le préjudice d'affectation de feu son épouse est indemnisable, après application dudit taux, à hauteur de 1 000 euros et ses fille et petite-fille d'un préjudice similaire indemnisable, dans les mêmes conditions, à hauteur de 500 euros.
- 21 Enfin, la caisse justifie de débours exposés à hauteur de 5 837,36 euros, soit un préjudice indemnisable de 1 167 euros après application du taux de perte de chance.
- 22 Les droits de la requérante sur l'établissement de soins s'élèvent ainsi à 7 107 euros, mais ce dernier n'a pas présenté d'appel incident comme nous l'avons mentionné. Le jugement attaqué ne peut donc qu'être confirmé.
- 23 La caisse, régulièrement mise en cause, n'a pas présenté de conclusions devant la cour et vous lui ferez donc application des dispositions habituelles de l'article L. 376-1 du Code de la sécurité sociale.
- 24 Par ces motifs nous concluons au rejet de la requête et à ce que l'arrêt à intervenir soit déclaré commun à la caisse primaire d'assurance maladie des Yvelines.

NOTES

1 CE, 20 décembre 2022, *société Pacifica*, n° 445319. Voir sur la nature subrogatoire d'un tel recours : CE, 31 décembre 2008, *société Foncière Ariane*, n° 294078.

2 Voir également concernant le fait générateur : CE, avis, 19 février 2021, *M^{me} C*, n° 439366.

3 Comp. en présence d'une fracture très difficile à objectiver : CAA Nantes, 4 juin 2021, M. D, n^{os} 19NT04822 et 19NT04831 ; rappr. sur un déplacement spontané, alors que la prise en charge initiale avait été adéquate, ne révélant pas une faute du même établissement de soins au demeurant : CAA Marseille, 26 novembre 2015, M^{me} E, n^o 13MA04617.

4 Voir sur l'approche probabiliste qui est la vôtre en la matière : CE, section, 21 décembre 2007, *centre hospitalier de la Vienne*, n^o 289328, et en matière spécifiquement de faute médicale : CE, 10 avril 2009, *Hospices civils de Lyon*, n^o 301443 ; rappr. devant le juge judiciaire : Cass. civ. 1^{re}, 1^{er} juin 2022 n^o 20-18.595 et n^o 20-16.909 Diff. ; 28 janvier 2010 n^o 09-10.992, Bull.).

5 Voir CE, 21 mai 2008, M. E, n^o 296656.

6 Voir notamment en présence de fautes médicales successives : CE, 18 mars 2019, M. F et M^{me} G, n^o 417635 et les très éclairantes conclusions de M^{me} H dans cette affaire ; rappr. en matière d'infections nosocomiales ou iatrogènes : CE, 13 janvier 2023, M. I, n^o 453963 et les conclusions de M. J dans cette affaire.

7 Voir CE, 8 juillet 2020, M. K, n^o 425229 ; CE, 5 novembre 2020, *centre hospitalier Métropole Savoie*, n^o 428006.

8 CE, 1^{er} juillet 1959, *ministre des Affaires économiques c/ L* ; CE, 21 juillet 1972, *sieur X*, n^o 80841.

9 CE, 18 juillet 2018, M. M, n^o 409390.

INDEX

Mots-clés

responsabilité administrative, responsabilité hospitalière, action subrogatoire de l'assureur, autorité de chose jugée par le juge judiciaire

Rubriques

Responsabilité administrative

Justiciabilité des décisions de refus de classement au travail pénitentiaire et de refus d'affectation sur un poste de travail

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Marseille, 6e – N° 25MA02000 – 24 novembre 2025

RÉSUMÉ

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

- 1 Il résulte des dispositions de l'article L. 412-5 du Code pénitentiaire, issues de la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire, et des dispositions de l'article R. 412-18 du même code, pris pour l'application de cette loi, que les décisions de refus de classement au travail pénitentiaire et les décisions de refus d'affectation sur un poste de travail constituent, quel qu'en soit le motif, des décisions susceptibles de faire l'objet d'un recours contentieux.

INDEX

Mots-clés

détenus, refus de classement au travail pénitentiaire, refus d'affectation sur un poste de travail, C+

Rubriques

Service public pénitentiaire