



2026/2



🔗 <https://publications-prairial.fr/amarsada/index.php?id=947>

Référence électronique

« 2026/2 », *Amarsada* [En ligne], mis en ligne le 19 octobre 2026, consulté le 27 octobre 2026. URL : <https://publications-prairial.fr/amarsada/index.php?id=947>

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0



SOMMAIRE

Aménagement commercial

Incompétence d'une cour administrative d'appel pour connaître en premier ressort d'un litige relatif à un refus de permis de construire une surface commerciale de moins de 1 000 m², même pris au vu d'un avis de la CNAC recueilli à titre facultatif par la commune au titre de l'article L. 752-4 du code de commerce

CAA Marseille, 4e – N° 24MA01659 – 17 mars 2026

Commande publique

Application de la jurisprudence « Commune de Berck-sur-mer » relative au régime des biens de retour

CAA Marseille, 6e – N° 23MA00771 – 09 février 2026

Le titulaire d'un marché public de travaux est recevable à invoquer devant le juge un fondement juridique qu'il n'avait pas mentionné dans son mémoire de réclamation

CAA Marseille, 6e – N° 25MA00925 – 14 avril 2026

Environnement

Une illustration de la condition de solution alternative satisfaisante posée à l'octroi d'une dérogation dite « espèces protégées »

CAA Marseille, 5e – N° 24MA00789 – 06 février 2026

Environnement-Police

La réglementation de la pratique du VTT dans le parc national du Mercantour : légalité

CAA Marseille, 5e – N° 24MA03130 – 22 décembre 2025

Étrangers

Application du principe de la rétroactivité in mitius à la sanction administrative pour emploi de ressortissants étrangers sans titres de séjour autorisant à travailler

CAA Marseille, 5e – N° 25MA00394 – 20 février 2026

Expertise

Évaluation des frais d'une expertise entachée d'un défaut d'impartialité

CAA Marseille, 6e – N° 25MA02059 – 02 mars 2026

Fiscalité

Conditions à la qualification d'activité économique pour les prestations d'une société civile immobilière au bénéfice de ses associés propriétaires

CAA Marseille, 5e – N° 23MA02778 – 22 décembre 2025

Bénéfice de l'exonération forfaitaire de 30 % de la prime d'impatriation prévue par les dispositions du 1° du I de l'article 155 B du code général des impôts : le cas d'un joueur de football professionnel

CAA Marseille, 1re – N° 24MA02687 – 18 décembre 2025

Une association syndicale libre est-elle assujettie à la taxe sur la valeur ajoutée ?

CAA Marseille, 3e – N° 24MA03121 – 16 avril 2026

Foncier-Propriétés publiques

Affirmation de la compétence de la juridiction administrative pour connaître d'un litige indemnitaire lié à l'illégalité fautive d'une décision de préemption

CAA Marseille, 4e – N° 24MA02212 – 17 mars 2026

Fonction publique

Imputabilité au service des blessures infligées à un policier dans le cadre d'une intervention en dehors du service

CAA Marseille, 4e – N° 25MA02088 – 24 février 2026

Responsabilité administrative - Subrogation de l'assureur

Conditions de la requalification d'une intervention volontaire de l'assureur en action en subrogation

CAA Marseille, 2e – N° 24MA01247 – 20 février 2026

Responsabilité administrative-Police administrative

Conséquences dommageables d'un attroupement en marge de la victoire du RCT au top 14

CAA Marseille, 2e – N° 24MA01267 – 23 janvier 2026

Service public pénitentiaire

Un refus de changement d'établissement fait grief dès lors qu'il a un effet important sur la situation du détenu, mettant en cause des droits et libertés fondamentaux

CAA Marseille, 6e – N° 25MA02006 – 09 février 2026

Urbanisme

Refus de permis de construire motivé par un refus d'accord de l'architecte des Bâtiments de France au titre de la législation sur les monuments historiques

auquel s'est substitué un refus d'accord illégal du préfet de région saisi sur recours administratif.

CAA Marseille, 1re – N° 24MA00706 – 02 avril 2026

Illégalité du permis de construire une surface de vente supérieure à 1000 m², à défaut pour le maire d'avoir transmis le dossier à la commission départementale d'aménagement commercial

CAA Marseille, 1re – N° 24MA01938 – 05 mars 2026

Détermination des espaces proches du rivage

CAA Marseille, 1re – N° 24MA02514 – 18 décembre 2025

Incompétence d'une cour administrative d'appel pour connaître en premier ressort d'un litige relatif à un refus de permis de construire une surface commerciale de moins de 1 000 m², même pris au vu d'un avis de la CNAC recueilli à titre facultatif par la commune au titre de l'article L. 752-4 du code de commerce

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Marseille, 4e – N° 24MA01659 – 17 mars 2026

RÉSUMÉ

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

- 1 Hors les cas visés à l'article L. 600-10 du code de l'urbanisme, les cours administratives d'appel ne sont pas compétentes pour connaître en premier et dernier ressort d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre la décision prise par l'autorité compétente en matière d'urbanisme sur une demande de permis de construire un équipement commercial dont la surface est comprise entre 300 et 1 000 m², y compris si la Commission départementale d'aménagement commercial est saisie pour avis en application de l'article L. 752-4 du code de commerce.
- 2 En l'espèce, le conseil municipal de la commune d'Arles avait décidé, en application des dispositions de l'article L. 752-4 du code de commerce, de saisir pour avis la commission départementale d'aménagement commercial sur un projet qui, bien qu'autorisant une surface de vente de moins de 1 000 m², conduisait selon elle à une artificialisation d'une zone culturelle extensive. La commission départementale avait rendu un avis défavorable sur ce projet et cet avis avait été tacitement confirmé par l'effet du silence gardé pendant

un mois par la Commission nationale d'aménagement commercial sur le recours du porteur de projet. Si, par l'arrêté en litige, le maire de la commune d'Arles a rejeté la demande de permis de construire en se fondant notamment sur les avis défavorables de la commission départementale et de la Commission nationale d'aménagement commercial, la cour s'est estimée incompétente pour connaître en premier et dernier ressort du recours pour excès de pouvoir dirigé contre cet arrêté, qui rejette une demande de permis de construire un équipement commercial dont la surface est comprise entre 300 et 1 000 m², en dépit de la circonstance que la commission départementale d'aménagement commercial a été saisie pour avis sur le fondement de l'article L. 752-4 du code de commerce. Par conséquent la cour a renvoyé la requête au tribunal administratif de Marseille.

INDEX

Mots-clés

aménagement commercial, projet d'une surface de vente inférieure à 1 000 m², artificialisation d'une zone culturelle, saisine facultative de la CNAC, compétence de premier ressort du tribunal et non de la cour

Rubriques

Aménagement commercial

Application de la jurisprudence « Commune de Berck-sur-mer » relative au régime des biens de retour

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Marseille, 6e – N° 23MA00771 – 09 février 2026

TEXTES

Résumé

Conclusions du rapporteur public (François Point)

RÉSUMÉ

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

- 1 Le litige porte sur le régime des biens de retour de la concession de service public relative à l'aménagement du domaine skiable et l'exploitation des remontées mécaniques de la station « Sauze Super-Sauze », située sur le territoire de la commune d'Enchastrayes. Le contrat, confié le 28 décembre 1998 à la société à responsabilité limitée (SARL) A Frères, a pris fin le 30 juin 2013. En vue de procéder à la restitution des biens de la concession, plusieurs protocoles ont été conclus entre la communauté de communes de la vallée de l'Ubaye, le concessionnaire SARL A Frères et d'autres personnes, tiers au contrat, qui avaient loué leurs biens au titulaire pour l'exploitation du service.
- 2 La cour confirme l'annulation par le tribunal administratif de Marseille de trois accords conclus en 2013 et 2015 pour la restitution des biens de la concession et ordonne la restitution des sommes versées en application de ces protocoles. Elle rejette par ailleurs la demande d'homologation d'un protocole transactionnel conclu en 2025.

- 3 La cour fait application de la jurisprudence du Conseil d'État *Commune de Berck-sur-mer* du 17 juillet 2025 (n° 503317), qui étend le régime des biens de retour aux biens qui sont la propriété d'un tiers au contrat de concession, dès lors qu'il existe des liens étroits entre le concessionnaire et le tiers propriétaire et que le bien a été exclusivement destiné à l'exécution du contrat de concession et mis à disposition du concessionnaire à cet effet.
- 4 La cour considère notamment que les propriétaires des biens mis à disposition pour le fonctionnement du service public sont presque tous associés de la société concessionnaire et que ces liens étroits permettent de regarder les uns comme exerçant une influence décisive sur les objectifs stratégiques et sur les décisions importantes de l'autre. Dans ces conditions, les propriétaires tiers au contrat doivent être regardés comme ayant consenti à ce que l'affectation de leurs biens au fonctionnement du service public emporte leur transfert dans le patrimoine de la personne publique. Par suite, les protocoles d'accord en litige, en tant qu'ils prévoient le versement à ces propriétaires de sommes correspondant à la valeur vénale des biens, sont constitutifs de libéralités de la personne publique.

CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR PUBLIC

François Point

Rapporteur public

Droits d'auteur

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

- 1 Par une convention de délégation de service public conclue le 28 décembre 1998, la communauté de communes de la vallée de l'Ubaye, dans les Hautes-Alpes, a confié à la société à responsabilité limitée (SARL) A Frères l'aménagement du domaine skiable et l'exploitation des remontées mécaniques de la station « Sauze Super-Sauze », située sur le territoire de la commune d'Enchastrayes. Aux termes de l'article 9 du contrat, la concession était d'une durée de quatorze ans à compter du 1^{er} janvier 1999. Elle a été prolongée de six mois par avenant et a pris fin le 30 juin 2013.
- 2 À l'expiration de la convention, la communauté de communes de la vallée de l'Ubaye a décidé de reprendre en régie l'exploitation de la station. Par une ordonnance du 29 juillet 2013, le juge des référés du tribunal administratif de Marseille a ordonné la remise à la collectivité des biens affectés à l'exploitation du service public.
- 3 Pour procéder à cette restitution, les parties au contrat ont rencontré une difficulté liée à l'application du régime des biens de retour, source de nombreux litiges depuis une dizaine d'années. En effet, une partie des biens affectés au service public était initialement la propriété de la SARL A Frères, le concessionnaire. Une autre partie des installations, notamment des remontées mécaniques, appartenait à l'origine à des tiers au contrat de concession. Il s'agit, pour l'essentiel, de personnes appartenant à la famille A.
- 4 La plupart des biens en cause sont des remontées mécaniques, et il n'est pas douteux que de telles installations sont des biens nécessaires au fonctionnement du service public.

- 5 Or, par une décision du 29 juin 2018, le Conseil d'État a étendu le régime des biens de retour aux biens apportés par le concessionnaire. Le Conseil d'État a jugé que la catégorie des biens de retour n'était pas limitée aux biens créés ou acquis dans le cadre de la concession, et que les biens nécessaires au service et appartenant au concessionnaire étaient transférés *ab initio* dans le patrimoine de la collectivité, du fait du contrat de concession¹.
- 6 Le régime des biens de retour étant un régime « interne » au contrat de concession, cette règle de transfert de propriété ne s'applique pas, en principe, aux biens qui appartiennent à des tiers au contrat. En principe seulement, car dans une décision récente², le Conseil d'État s'est prononcé sur les cas où les installations du service sont la propriété d'un tiers entretenant des « liens étroits » avec le concessionnaire. Cette affaire Commune de Berck-sur-mer concernait des sociétés appartenant à un même groupe. Vous devrez apprécier s'il y a lieu de faire application de ce régime d'exception à la situation moins claire de la famille A.
- 7 Revenons à l'historique de la fin de concession. Avant l'intervention de la jurisprudence *Commune de Berck-sur-mer*, les parties avaient tenté de s'entendre pour établir l'inventaire des biens, l'estimation de leur valeur, et les conditions financières de leur éventuel retour dans le patrimoine de la collectivité. Pour ce faire, elles ont conclu un protocole, daté du 29 novembre 2013. Ce protocole, accompagné d'une convention de séquestre du même jour, a été suivi d'un avenant conclu le 28 décembre 2015. C'est ce groupe de contrats qui est à l'origine du présent litige.
- 8 Le protocole de 2013 a été approuvé par deux délibérations successives du conseil communautaire de la communauté de communes de la vallée de l'Ubaye, datées des 30 octobre 2013 et 28 juillet 2014. Par une délibération du 9 novembre 2013, le conseil municipal a approuvé le principe de la contribution financière. Suite à un long parcours contentieux, ces trois délibérations ont été annulées par le juge administratif³.
- 9 La communauté de communes de la vallée de l'Ubaye a alors demandé au tribunal administratif de Marseille de tirer les conséquences de ces annulations et d'annuler le protocole conclu le 29 novembre 2013, la convention de séquestre et l'avenant n° 1 au

protocole conclu le 28 décembre 2015. Elle a également sollicité la condamnation de la société A Frères, de M. Éric A, de la société Serma, de la SCI Rudy, de l'indivision Louis A et de l'indivision Paule A à lui verser les sommes indûment perçues en vertu de ces contrats, à savoir la somme de 756 000 euros, les intérêts des sommes totales séquestrées ainsi que la somme de 326 190,46 euros. C'est le fond du litige dont vous êtes saisis.

10 Par le jugement attaqué :

- le tribunal administratif de Marseille a annulé les trois contrats en litige, au motif que leur contenu était illicite, compte tenu des motifs des arrêts de la cour administrative d'appel de Marseille du 9 juin 2016 et du 16 décembre 2019. Il s'agit de l'article 1^{er} du jugement ;
- le tribunal a ensuite condamné la société A Frères à verser à la communauté de communes une somme de 72 099 euros, correspondant à la différence entre la somme de 456 000 euros qui avait été versée à la société en vertu du protocole annulé, et la somme de 383 901 euros hors taxe (HT) correspondant à la valeur non amortie des biens de retour (article 2) ;
- le tribunal administratif de Marseille a rejeté le surplus des conclusions de la communauté de communes dirigées contre la SARL A Frères, titulaire de la concession (article 3) ;
- le tribunal a enfin rejeté les conclusions dirigées contre les autres parties, comme portées devant une juridiction incompétente pour en connaître (articles 4 et 5 du jugement).

11 La communauté de communes, par une requête enregistrée le 30 mars 2023 sous le n° 23MA00771, relève appel du jugement en tant qu'il rejette le surplus de ses demandes de restitution des sommes versées. Les défendeurs de première instance relèvent appel du jugement en tant qu'il fait partiellement droit aux demandes de la communauté de communes et rejettent leurs demandes reconventionnelles (n° 23M100845).

12 Par ailleurs, dans le cadre de ce litige initial portant sur le protocole transactionnel conclu le 29 novembre 2013, les parties ont été invitées par la cour à une médiation, le 18 juillet 2023. Cette médiation a abouti à un accord transactionnel, conclu le 6 janvier 2025. Les parties vous demandent d'homologuer cet accord.

- 13 La solution à apporter à ces deux volets du litige appelle une réponse à une même question, relative au régime des biens de retour. Nous vous proposons d'analyser ce problème et d'en tirer les conséquences sur la demande d'homologation puis sur la légalité des conventions de 2013.

Sur le régime des biens de retour

- 14 Le régime des « biens de retour » se justifie par l'objet même de la concession. La concession est un outil juridique par lequel la collectivité se dote d'équipements, sans recours à l'emprunt ou à l'impôt. Le retour gratuit n'est que le moyen et la conséquence nécessaire de cette logique de financement ⁴.
- 15 Dans cette logique, le concédant est le propriétaire *ab initio* des équipements financés par le concessionnaire. Ce dernier assure la couverture des investissements qu'il consent à faire pour le compte de la collectivité en tirant des recettes de l'exploitation. La durée du contrat, qui garantit au délégataire la possibilité de bénéficier de recettes d'exploitation pendant un certain temps, doit lui permettre d'assurer une couverture intégrale de ses dépenses et un bénéfice raisonnable. L'ensemble de ces paramètres constitue l'équilibre économique du contrat, défini initialement par les parties. Du fait de cet équilibre, les biens retournent gratuitement à la collectivité.
- 16 Le principe du retour gratuit connaît trois exceptions :
- la première de ces exceptions est lorsque les parties ont convenu d'une durée d'exécution inférieure à la durée d'amortissement des biens : elles peuvent alors prévoir contractuellement une indemnisation au titre de la part non amortie ⁵.
 - la deuxième exception concerne les situations de résiliation : en cas de retour anticipé du fait d'une résiliation de la convention avant son terme, le concessionnaire a le droit, en principe, à l'indemnisation de la valeur nette comptable des biens ⁶ ;
 - la troisième situation est celle dans laquelle l'autorité concédante met à la charge de son concessionnaire de nouveaux investissements en cours d'exécution du contrat. Ces investissements, par construction, ne sont pas compris dans l'équilibre économique du contrat initial. Ils n'ont donc pas vocation à être couverts par les recettes d'exploitation qui avaient

été déterminées dans le cadre de cet équilibre. Par conséquent, le concessionnaire a droit, à l'issue du contrat, à l'indemnisation de la valeur nette comptable de ces investissements supplémentaires.

- 17 Nous ne sommes, à première vue, dans aucune de ces trois situations.
- 18 Dès lors que la convention est arrivée à échéance, comme c'est le cas en l'espèce, et en l'absence de clause contractuelle spéciale, le principe du retour gratuit est absolu : le concessionnaire a consenti des investissements qu'il escomptait couvrir sur la durée du contrat au moyen des recettes qu'il s'attendait à tirer de l'exploitation. L'impossibilité de couvrir ses investissements par des recettes, l'amortissement économique, fait partie du risque qui caractérise la concession, et l'exploitant ne peut en aucun cas être indemnisé d'une telle perte au titre de la valeur non amortie des biens de retour.
- 19 Tous les biens utilisés pour l'exploitation du service ne sont pas pour autant des biens de retour.
- 20 On distingue classiquement les biens de retour, les biens de reprise et les biens propres du concessionnaire. Voyez sur cette question les conclusions de Bertrand Da Costa sous la décision *Commune de Douai* du 21 décembre 2012. Le bien de retour est un bien qui est la substance même du service et qui en conditionne la continuité.
- 21 Le critère d'identification des biens de retour est leur caractère nécessaire au fonctionnement du service public. Ainsi, les bus ou les tramways d'une concession de transport public, les téléskis d'une concession de remontées mécaniques, les bains d'un centre aquatique, ou encore les ateliers d'entretien, sont des biens de retour. D'une manière générale, tous les équipements fixes des installations font partie des biens de retour. Au contraire, les biens de reprise sont des biens seulement utiles à l'exploitation. Les locaux administratifs, les mobiliers de bureau, les équipements informatiques ou les matériels et outillages divers sont des biens de reprise. Le mode de financement des biens est sans incidence sur leur qualification de bien de retour ou de bien de reprise.
- 22 Le premier volet d'application du régime des biens de retours concerne les biens ayant appartenu au concessionnaire, la SARL A

Frères. Ces biens font l'objet d'une indemnisation dans le protocole de 2013 et la transaction du 6 janvier 2025.

- 23 L'article 1^{er} de la transaction du 6 janvier 2025 distingue, parmi les biens apportés par la SARL A Frères, biens de retour et biens de reprise. Aux termes de la transaction, les biens de retour sont indemnisés à raison de leur valeur nette comptable, les biens de reprise et les biens propres à raison de leur valeur vénale. La qualification des biens est reprise du jugement du 7 février 2023, qui à ses points 11 et 12 avait admis l'indemnisation des biens de retour pour un montant de 383 901 euros, correspondant à leur valeur nette comptable.
- 24 Il nous semble qu'il y a là une première difficulté. Les biens de retour qui appartenaient à la société A Frères ne sont pas devenus la propriété de la Communauté de communes à l'issue de la concession, mais dès l'origine de la convention⁷. De tels biens doivent être considérés comme un apport d'investissement « en nature », prévu dans la convention et couvert par les recettes d'exploitation. La convention valait donc transfert de propriété dans le patrimoine de la personne publique. Ces biens, au même titre que les autres biens de retour, reviennent en principe gratuitement à la collectivité.
- 25 Or, la concession est bien arrivée à son terme. Le contrat a été conclu le 28 décembre 1998 pour une durée de quatorze ans. Il a été prolongé pour une durée de 6 mois et a pris fin le 30 juin 2013. Aucune stipulation contractuelle n'indique que la durée d'exécution du contrat serait inférieure à la durée d'amortissement des biens. Les stipulations de l'article 24 de la convention, qui prévoient que les équipements et installations de l'exploitant seront repris moyennant une indemnité, ne permettent pas de conclure que les parties auraient convenu d'une durée d'exploitation inférieure à la durée d'amortissement économique des biens. Ces stipulations sont donc contraires au régime des biens de retour et illicites. Il n'est pas établi ni même soutenu que, parmi les biens en cause, il y aurait des investissements nouveaux, non prévus dans l'économie initiale du contrat. Par suite, aucune des conditions dérogatoires permettant une indemnisation de la valeur non amortie des biens de retour n'est remplie.

- 26 Dans ces conditions, toute stipulation contractuelle ou transactionnelle prévoyant l'indemnisation des biens qui appartenaient initialement à la SARL A Frères et qui ont la qualité de biens de retour nous semble entachée d'illicéité.
- 27 Le deuxième volet d'application du régime des biens de retour concerne le statut des biens appartenant à des tiers. Ces biens ont été transférés à la collectivité et ont fait l'objet d'une indemnisation au titre du protocole du 29 novembre 2013 et de l'accord transactionnel du 6 décembre 2025. Cette indemnisation est calculée sur la valeur vénale des biens.
- 28 Sur cette question, vous devez faire application des principes dégagés par la jurisprudence *Commune de Berck-sur-mer* du 17 juillet 2025⁸. Cette décision rappelle à ses points 6 à 8 les principes généraux du régime des biens de retour, et à son point 9 l'extension de ce régime aux biens apportés par le concessionnaire, issue de la jurisprudence *Communauté de communes de la Vallée de l'Ubaye* de 2018.
- 29 Au point 9 de la décision, il est ainsi rappelé que le régime des biens de retour, en principe, ne s'applique pas « aux biens qui sont la propriété d'un tiers au contrat de concession ». Mais ce même considérant vise justement à dégager une exception : le cas où « il existe des liens étroits entre les actionnaires ou les dirigeants du propriétaire du bien et du concessionnaire ».
- 30 La suite du considérant définit deux critères permettant d'identifier l'existence de liens étroits entre le concessionnaire et le tiers propriétaire :
- ces liens sont de nature à caractériser un contrôle décisionnel de l'un sur l'autre « une influence décisive à la fois sur les objectifs stratégiques et sur les décisions importantes de l'autre » ou un contrôle des deux entités par une troisième personne. Ces situations correspondent notamment aux sociétés en holding.
 - le deuxième critère, cumulatif est que le bien ait été exclusivement destiné à l'exécution du contrat de concession et mis à la disposition du concessionnaire à cet effet.
- 31 Si ces deux critères sont remplis, le propriétaire tiers doit être regardé comme ayant consenti au transfert de propriété des biens.

Dans ces conditions, le régime des biens de retour leur est applicable.

- 32 En l'espèce, les biens en litige sont pour l'essentiel des remontées mécaniques et l'application du deuxième critère ne fait aucune difficulté au regard de la nature même de ces installations.
- 33 D'autres biens immobiliers apparaissent également comme des biens nécessaires à l'exploitation. Il s'agit du garage de la rente (mentionné à l'article 2.3 du protocole de 2025), destiné au stationnement des véhicules du service et au stockage du matériel. C'est plus douteux pour les locaux de l'immeuble Salto (article 2.4) dont la convention d'occupation précaire indique qu'ils abritent les caisses des remontées, les vestiaires des secouristes, l'accueil des classes de neige, mais aussi (accessoirement) des locaux administratifs. Il est possible qu'une partie de ces locaux puisse être regardée comme des biens de reprise, mais cela ne représente en tout état de cause qu'une part minime de la transaction de 2025 et du protocole de 2013.
- 34 Il y a lieu de considérer que le second critère est rempli pour une partie significative des biens de la concession visés dans les conventions en litige.
- 35 Plus délicate est l'appréciation de la situation au regard du premier critère, dès lors que nous ne sommes pas dans une situation aussi claire qu'une holding avec une unité de direction, mais dans le cadre d'une famille dont les divers membres sont propriétaires à plusieurs titres d'une partie des installations. Ce point est discuté par les intéressés dans leur mémoire du 14 octobre 2025.
- 36 En l'espèce, la société A Frères, concessionnaire, avait pour associés M. Eric A (détenteur de la majorité des parts sociales), M^{me} Évelyne A, M^{me} Marie-France B, M^{me} Joëlle A et M^{me} Paulette A et l'indivision Louis A (Eric, Evelyne et Joelle).
- 37 Les biens des tiers appartenaient en premier lieu, à M. Eric A, en deuxième lieu, à l'indivision Louis A, en troisième lieu, à l'indivision Paule A, en quatrième lieu, à la SCI Rudy, qui avait pour associés M. Eric A et M^{me} Christine C A, et, en cinquième lieu, à la société Serma, qui avait pour associés M. Eric A (détenteur de la majorité des parts sociales), l'indivision Louis A, M^{me} Evelyne A, M. et M^{me} Gérard B, M^{me} Joëlle A, et M^{me} Paulette A.

- 38 Ainsi, l'identité des associés de la SARL A Frères et celle des tiers propriétaires des biens nécessaires à la continuité du service se recouvrent très largement. M. Eric A, est associé majoritaire dans les sociétés Rudy et Serma, et gérant de ces deux sociétés. Il est lui-même propriétaire d'un certain nombre de biens nécessaires au fonctionnement du service. Par sa position d'associé majoritaire dans chacune des sociétés en question et de gérant de la société concessionnaire, il exerçait manifestement un contrôle décisionnel sur une partie des propriétaires tiers à la convention, notamment sur la SCI Rudy, l'indivision Louis A, et la société SERMA. Une partie significative des biens de la concession remplit donc le premier critère, permettant d'identifier les équipements en cause comme des biens de retour.
- 39 La règle dégagée par la jurisprudence *Commune de Berck-sur-mer* concernant l'extension du régime des biens de retour aux biens des tiers à la convention de délégation de service public nous semble donc applicable au cas d'espèce.
- 40 Dans ces conditions, en l'absence de toute clause d'indemnisation applicable ou de retour anticipé des biens, ces équipements devaient être restitués gratuitement à la communauté de commune à l'issue du contrat. Les stipulations contractuelles ou transactionnelles prévoyant l'indemnisation de ces biens sont donc illicites.

Sur la demande d'homologation du protocole du 6 janvier 2025

- 41 Le juge administratif peut prendre acte d'un accord intervenu entre les parties en cours d'instance. Ce pouvoir d'homologation a été formellement admis par la jurisprudence *Mergui* du 19 mars 1971⁹. La juridiction administrative est également, sous certaines conditions, compétente pour homologuer une transaction intervenue hors instance, mais qui a pour objet le règlement d'un litige pour lequel elle serait compétente¹⁰.
- 42 En l'espèce, la transaction du 6 janvier 2025 entre bien dans le cadre d'un litige introduit devant la juridiction. Elle a été conclue, nous l'avons dit, à l'issue d'une médiation proposée par la cour, dans le cadre du contentieux opposant les parties concernant la légalité du

protocole de 2013. Dans ce cadre, le contrôle du juge est approfondi, et il vérifie notamment que collectivité publique n'est pas conduite à payer une somme qu'elle ne doit pas¹¹.

- 43 Le protocole du 6 janvier 2025, à son article 1, prévoit l'indemnisation des biens de la SARL A Frères, entrés dans le patrimoine de la Communauté de communes, à hauteur de la somme de 383 901 euros, au titre de la valeur non amortie des biens de retour. Pour les raisons mentionnées plus haut, ces stipulations nous paraissent illicites en tant qu'elles prévoient l'indemnisation de biens de retour, qui doivent revenir gratuitement à la collectivité. Les stipulations de l'article 2 sont également illicites, en tant qu'elles prévoient l'indemnisation de biens qui doivent également recevoir la qualification de biens de retour, et être restituées gratuitement à la collectivité.
- 44 La plupart des indemnités prévues par cet acte du 6 janvier 2025 sont donc constitutives de libéralités. Compte tenu du caractère indivisible de ces stipulations financières, qui ont été déterminantes dans la conclusion du contrat, vous ne pourrez homologuer la transaction du 6 janvier 2025.

Sur la légalité du protocole du 29 novembre 2013, de l'avenant n° 1 à ce protocole et de la convention de séquestre conclue le 29 novembre 2013

- 45 Pour les mêmes motifs, vous devrez confirmer l'annulation du protocole du 29 novembre 2013, de la convention de séquestre et de l'avenant n° 1 du 28 décembre 2015.
- 46 En tout état de cause, les délibérations autorisant la conclusion de ces conventions ont été annulées par le juge administratif pour des motifs tenant à l'illicéité du contenu des contrats. L'arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille n°s 15MA04083, 15MA04084 du 16 décembre 2019 est devenu définitif et entraîne nécessairement l'annulation de l'ensemble contractuel.

Sur les conclusions d'appel de la communauté de communes de la vallée de l'Ubaye Serre-Ponçon

- 47 La communauté de commune avait demandé au tribunal administratif de Marseille la condamnation des parties défenderesses à lui restituer les sommes versées en application des contrats dont la validité était contestée.
- 48 Une telle demande, qui tend à la récupération de sommes versées en vertu d'un contrat annulé, est fondée sur l'enrichissement sans cause. Les critères applicables en matière de contrats pour la détermination de la compétence de la juridiction administrative, sont applicables également en matière de quasi-contrats¹². Le groupe de contrats de 2013 ayant un caractère administratif, la demande présentée sur le terrain quasi-contractuel relève de la compétence du juge administratif. Le jugement attaqué est donc irrégulier en tant qu'il rejette comme portées devant un ordre de juridiction incompétent pour en connaître les demandes présentées à l'encontre des tiers au contrat de concession.
- 49 Sur le fond, l'annulation du protocole transactionnel conclu en 2013, de son avenant n° 1 et de la convention de séquestre, implique nécessairement la restitution de l'ensemble des sommes reçues en exécution de ces contrats.
- 50 Il y a donc lieu de prononcer les condamnations suivantes :
- M^{mes} Coralie et Julie A, venant aux droits et obligations de M. Éric A, doivent restituer les sommes de 250 000 et 50 000 euros versées à leur père sur le fondement des articles 3 et 1-3 du protocole transactionnel conclu en 2013, ainsi que la somme de 129 202,50 euros versée en application de l'article 1-2 du protocole.
 - La société A Frères doit restituer à la communauté de communes la somme de 456 000 euros versée en application de l'avenant n° 1 à ce protocole.
 - Enfin, la société Rudy doit restituer à la communauté de communes la somme de 196 987,96 euros versée en application de l'article 1-2 du protocole.

Sur les conclusions reconventionnelles présentée en première instance

- 51 La société concessionnaire a présenté en première instance une demande reconventionnelle tendant à l'indemnisation de la valeur non amortie des investissements qu'elle a réalisés.
- 52 Cette demande reconventionnelle est toutefois relative à l'application du contrat de délégation de service public.
- 53 Or, la recevabilité des conclusions reconventionnelles de première instance, comme celle des conclusions d'appel incident ou de pourvoi incident, est subordonnée à la condition qu'elles ne présentent pas à juger un litige distinct de celui dont le requérant a saisi le juge¹³. En matière de contrat, le manquement aux obligations contractuelles est une cause juridique unique et le rattachement à un même contrat pourrait justifier la recevabilité de la demande reconventionnelle du concessionnaire¹⁴.
- 54 Toutefois, en l'espèce, le protocole transactionnel de 2013 ne peut être regardé comme l'accord prévu par l'article 25 de la convention de concession, dès lors qu'il n'a pas été conclu en vue de prévenir un contentieux mais en vue de régler un litige contentieux. Le contrat sur lequel la commune a fondé sa demande présentée au tribunal administratif de Marseille est donc un contrat différent de celui sur lequel la société concessionnaire se fonde pour réclamer les sommes en litige.
- 55 Dès lors, la contestation soulève un litige distinct et la demande est irrecevable.
- 56 Concernant la demande reconventionnelle présentée par les tiers contre la Communauté de communes, tendant à l'indemnisation de la valeur des biens transférés à la collectivité, la question de la compétence du juge administratif n'est pas évidente. Celle de la recevabilité de la demande non plus.
- 57 Sur quel terrain ces conclusions sont-elles formées ? L'exploitation des pistes de ski, même en régie, est un service public industriel et

commercial (SPIC)¹⁵. À première vue, le litige oppose la collectivité, compétente pour le service public industriel et commercial de gestion du domaine skiable, et des tiers au SPIC. Il n'existe de contrats de location qu'entre la SARL A frères et les tiers en cause.

- 58 L'action peut être regardée comme une action quasi-contractuelle sur le terrain de l'enrichissement sans cause¹⁶, rattachable au groupe de contrat en litige, qui a lui-même un caractère administratif. Dans cette mesure, les conclusions reconventionnelles des tiers relèvent de la compétence de la juridiction administrative¹⁷. Pour ce motif, vous pourrez annuler l'article 5 du jugement attaqué.
- 59 Sur le fond, la demande reconventionnelle présentée par les tiers au contrat doit être rejetée, pour les motifs rappelés ci-dessus : les biens en cause ont le caractère de biens de retour dont la propriété a été transférée à l'autorité concédante et qui doivent être restitués gratuitement à la collectivité, cet investissement ayant été couvert par les recettes tirées de la location.
- 60 Au vu des écritures, la demande concerne les biens visés à l'article 1.1.5 du protocole (Eric A pour, 1,2 M€ HT - téléskis), à l'article 1.1.2 (Société Serma, 300 000 euros HT- remontées mécaniques) et à l'article 1.1.3 (Indivision Louis A pour 200 000 euros HT – téléskis et chalets de départ). La seule référence faite dans le protocole à des travaux non prévus dans le programme de délégation a trait à des dépenses vraisemblablement engagées par le concessionnaire, et qui compensaient la non-réalisation d'une partie du programme de travaux prévue par le contrat.
- 61 Dans ces conditions, le préjudice résultant de la perte de disposition de ces biens ne résulte ni du protocole transactionnel de 2013, ni de l'invalidation de ce dernier. Vous rejetterez donc la demande reconventionnelle présentée par les tiers au contrat.

Par ces motifs nous concluons :

- -au rejet de la demande tendant à l'homologation du protocole transactionnel conclu le 6 janvier 2025.
- à l'annulation des articles 4 et 5 du jugement n° 1800349 du 7 février 2023 du tribunal administratif de Marseille.
-

à ce que M^{me} Coralie et M^{me} Julie A, venant aux droits et aux obligations de M. Eric A, soient condamnées à restituer à la communauté de communes la somme de 429 202,50 euros.

- à ce que la somme que la SARL A Frères est condamnée à restituer à la communauté de communes soit portée de 72 099 euros à 456 000 euros.
- à ce que la société Rudy soit condamnée à restituer à la communauté de communes la somme de 196 987,96 euros versée en application de l'article 1-2 du protocole.
- à la réforme de l'article 2 du jugement attaqué en ce qu'il a de contraire à ces propositions.
- au rejet du surplus des conclusions des parties.

NOTES

1 CE, 29 juin 2018, *Ministre de l'intérieur c/ Communauté de communes de la Vallée de l'Ubaye*, n° 402251

2 CE, 17 juillet 2025, *Commune de Berck-sur-Mer*, n° 503317

3 Par un arrêt 15MA04083 ; 15MA04084 du 9 juin 2016, la cour administrative d'appel de Marseille a annulé la délibération du 30 octobre 2013. Par un arrêt 18MA03183 du 16 décembre 2019, la cour administrative d'appel de Marseille a annulé la délibération de la communauté de communes de la vallée de l'Ubaye du 28 juillet 2014, et la délibération du conseil municipal d'Enchastrayes du 9 novembre 2013. Ces décisions sont devenues définitives.

4 Bertrand Da Costa, dans ses conclusions sous l'affaire *Commune de Douai* (CE, 21 décembre 2012, n° 342788), cite Achille Mestre, selon qui « le but essentiel de la concession, c'est de doter la collectivité, sans appel à l'emprunt ou à l'impôt, d'ouvrages d'utilité publique, prêts à fonctionner ; le droit de retour n'est que le moyen juridique par lequel cet objectif sera un jour atteint ».

5 CE, 4 juillet 2012, *Communauté d'agglomération de Chartres métropole et autres*, n° 352417.

6 CE, 5 juillet 1967, *Commune de Donville-les-Bains*, p. 297 et CE, 21 décembre 2012, *Commune de Douai*, n° 342788. L'amortissement comptable correspond à l'étalement de la dépense d'investissement sur la durée de vie du bien. La décision *Commune de Douai* distingue ainsi deux cas de figure : lorsque l'amortissement des biens a été calculé sur la base

d'une durée d'utilisation inférieure à la durée du contrat, l'indemnité est égale à leur valeur nette comptable inscrite au bilan ; dans le cas où leur durée d'utilisation était supérieure à la durée du contrat, l'indemnité est égale à la valeur nette comptable qui résulterait de l'amortissement de ces biens sur la durée du contrat. Voir CE, 25 octobre 2017, *Commune du Croisic*, n° 402921).

7 CE, 29 juin 2018, *Ministre de l'intérieur c/ Communauté de communes de la Vallée de l'Ubaye*, n° 40225 : « Dans le cadre d'une concession de service public mettant à la charge du cocontractant les investissements correspondant à la création ou à l'acquisition des biens nécessaires au fonctionnement du service public, l'ensemble de ces biens, meubles ou immeubles, appartient, dans le silence de la convention, dès leur réalisation ou leur acquisition à la personne publique ».

8 CE, 17 juillet 2025, *Commune de Berck-sur-mer*, n° 503317

9 CE, 19 mars 1971, *Sieurs Mergui*, n° 79962 : « Si à l'occasion d'un litige, une collectivité publique a offert de verser une indemnité à la victime d'un dommage, si cette offre a été acceptée et si les parties concluent à ce que le juge administratif sanctionne l'accord ainsi réalisé, il n'appartient à la juridiction compétente de donner acte de cet accord qu'à la condition que ce dernier ne méconnaisse aucune règle d'ordre public ».

10 CE, 6 décembre 2002, *Syndicat intercommunal des établissements du second cycle du second degré du district de l'Haÿ-les-Roses*, n° 249153.

Concernant des transactions conclues pour l'exécution d'un marché de travaux publics : CE, 23 octobre 1970, n° 72763, *Sieur Clot et Sté Oréface, Sté Hebert c/ dame Tourmente*, CE, 21 janvier 1994, *S.A. Stefal*, n° 64167.

11 Le régime de contrôle de la transaction administrative est le suivant : 1/ le juge vérifie que la transaction a été autorisée (CE, 14 décembre 1998, *Chambre d'agriculture de la Réunion*) 2/ la convention ne peut déroger aux lois qui intéressent l'ordre public. Le juge vérifie donc que l'objet de la transaction n'est pas illicite. 3/ Le contrôle du fond est approfondi. En particulier, le juge administratif vérifie que collectivité publique n'est pas conduite à payer une somme qu'elle ne doit pas, interdiction d'ordre public qui doit être soulevée d'office par le juge (CE 29 avril 1957, *Sté commerciale de l'Ouest africain* ; CE Section 19 mars 1971 *Sieur Mergui*). Le juge vérifie que l'indemnité due à la personne publique n'est pas minorée au regard de ses droits, et que les droits de la partie privée soient eux-mêmes respectés (CE, 17 mars 1978 *S.A. Entreprise Renaudin*). 4/ Dans l'hypothèse où la transaction est homologuée par le juge, elle est revêtue de l'autorité de la chose jugée en

dernier ressort et en conséquence un tel jugement de ne peut plus faire l'objet que d'un recours en cassation. Si le juge refuse d'homologuer, pour un motif de fond, la transaction est nulle et non avenue.

12 CE, 2 décembre 1966, *Société France Reconstruction Plan*, n° 65240, aux conclusions de B. Da Costa.

13 CE, 26 octobre 2011, *Société d'architecture Bical-Courcier-Martinelli et société Michel Forge*, n° 334098

14 CE, 16 décembre 2015, *Société Ruiz*, n° 373509.

15 CE, 19 février 2009, *M^{lle} Beaufils*, n° 293020.

16 CE, 20 décembre 2000, *Société Citécâble Est*, n° 196553

17 CE, 2 décembre 1966, *Société France Reconstruction Plan*, n° 65240

INDEX

Mots-clés

concession de service public, règles relatives aux biens de retours,
application aux tiers au contrat

Rubriques

Commande publique

Le titulaire d'un marché public de travaux est recevable à invoquer devant le juge un fondement juridique qu'il n'avait pas mentionné dans son mémoire de réclamation

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Marseille, 6e – N° 25MA00925 – 14 avril 2026

TEXTES

Résumé

Conclusions du rapporteur public (François Point)

RÉSUMÉ

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

- 1 La société requérante a sollicité la réparation de plusieurs préjudices, résultant selon elle de l'exécution du marché de travaux dont elle était titulaire. Elle avait défini la consistance de ces chefs de préjudices dans son mémoire de réclamation, adressé préalablement au maître d'œuvre et au représentant du maître de l'ouvrage, conformément à la procédure de règlement des différends et des litiges, prévue à l'article 50.1 du cahier des clauses administratives générales (CCAG) Travaux 2009.
- 2 Devant le juge administratif, la société Travaux du midi, pour l'ensemble des chefs de contestation, a présenté ses demandes indemnitaires sur trois terrains : la faute du maître de l'ouvrage, les sujétions imprévues, et le droit au paiement des travaux supplémentaires. Le terrain des travaux supplémentaires n'avait pas été mentionné pas dans son mémoire de réclamation. En défense, la personne publique a opposé une fin de non-recevoir contractuelle à

la demande de rémunération des travaux supplémentaires, tirée de la méconnaissance des stipulations de l'article 50.3.1 du CCAG-Travaux 2009, qui prévoient que l'entrepreneur qui saisit le tribunal administratif « ne peut porter devant cette juridiction que les chefs et motifs énoncés dans les mémoires en réclamation. ».

- 3 La cour écarte cette fin de non-recevoir contractuelle en jugeant que, dès lors que le titulaire a donné les éléments factuels de nature à préciser la consistance des chefs de réclamation dans son mémoire de réclamation, il peut fonder ses prétentions sur un terrain d'indemnisation qu'il n'avait pas expressément mentionné dans ce mémoire.

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 10 février 2017, la communauté d'agglomération Toulon Provence Méditerranée a confié à un groupement solidaire constitué des sociétés Travaux du Midi Var, mandataire, Léon Grosse et Renaudat Centre Constructions un marché public portant sur les travaux de gros-œuvre, de terrassement et de construction de la charpente métallique de l'école d'enseignement supérieur d'art et de design (« ESAD »), dans le cadre du réaménagement du « quartier de la créativité et de la connaissance » sur le site de l'ancien hôpital Chalucet à Toulon. Le marché a été conclu pour un prix global et forfaitaire finalement porté à 8 174 956,80 euros hors taxe (HT).
- 2 La maîtrise d'œuvre était assurée par un groupement momentané d'entreprises dont le mandataire était la société Vezzoni et Associés.
- 3 Par courrier du 10 février 2021, le groupement a présenté un mémoire de réclamation sur le décompte général du marché qui lui avait été notifié. Par le jugement attaqué, dont la société Travaux du Midi relève appel, le tribunal administratif de Toulon a rejeté la demande indemnitaire de la société Travaux du midi.
- 4 En défense, la Métropole oppose plusieurs irrecevabilités à la demande de la société Travaux du midi.
- 5 La Métropole soutient en premier lieu que la société Travaux du midi n'est pas membre du groupement d'entreprises titulaire du lot et n'est pas recevable à demander le paiement d'une somme au titre du règlement du décompte. La Métropole fait valoir que le membre titulaire était la société Travaux du midi Var et qu'elle n'a pas approuvé la cession de contrat.

- 6 La société Travaux du Midi Var et la société Travaux du Midi ont effectivement fusionné le 30 juillet 2021¹. Il s'agit d'une opération d'absorption, par création d'une société distincte. La fusion a entraîné un changement dans la personnalité morale de la société : dès lors qu'il ne s'agit pas d'une restructuration purement interne, il n'y a pas de continuité de la personne morale². La société Travaux du midi doit donc être regardée comme un tiers au contrat initial, auquel ce contrat a été cédé³.
- 7 Or, la cession d'un marché ne peut avoir lieu qu'avec l'accord préalable du maître de l'ouvrage⁴. En l'absence d'autorisation de la collectivité publique, la cession est nulle et seul le cédant reste contractuellement lié à l'administration.
- 8 Aucun texte ne définissant les conditions formelles ou procédurales de cession d'un marché public, la jurisprudence du Conseil d'État indique qu'il y a lieu de rechercher un comportement sans ambiguïté de l'administration à l'égard du nouveau contractant, manifestant son accord ou son assentiment à la cession⁵. Le Conseil d'État juge ainsi que la notification d'un ordre de service du maître de l'ouvrage au nouveau contractant caractérise un tel assentiment.
- 9 La situation d'espèce nous semble être du même ordre. La cession du contrat est intervenue après la réception et au cours de la période d'établissement du décompte. Or, la Métropole a adressé le décompte général à la société Travaux du midi. Cela nous paraît être une marque claire que le maître de l'ouvrage a entendu poursuivre l'exécution financière du contrat avec la société Travaux du midi et qu'il a ainsi donné son accord à la cession.
- 10 Par conséquent, vous rejetterez la fin de non-recevoir opposée en défense par la Métropole.
- 11 La Métropole oppose ensuite une fin de non-recevoir contractuelle, fondée sur l'article 5-1 du cahier des clauses administratives particulières (CCAP). Cet article stipule que la titulaire dernier signataire du décompte général doit notifier ce dernier au maître d'œuvre dans le délai de deux jours suivant sa signature, à défaut de quoi le décompte général devient définitif.
- 12 Ces stipulations piégeuses introduisent une dérogation partielle aux délais prévus à l'article 13.4.3 du Cahier des clauses administratives

générales (CCAG) travaux 2009, qui donne 30 jours au titulaire pour renvoyer le décompte au représentant du pouvoir adjudicateur avec copie au maître d'œuvre.

- 13 En l'espèce, il résulte de l'instruction que le mémoire de réclamation du mandataire du groupement, joint au décompte général signé avec réserves, est daté du 10 décembre 2021, et qu'il a été notifié le 15 décembre 2021. Toutefois, la société Travaux du midi soutient, sans que ces affirmations soient démenties par la Métropole, que la signature a été apposée le jour de la date de l'envoi, et qu'elle n'a expédié ces documents que le 13 décembre 2021, comme en atteste le suivi postal indiquant une prise en charge le 14 décembre. Dans ces conditions, le délai de deux jours pour l'envoi au maître d'œuvre mentionné à l'article 5.1 du CCAP a été respecté.
- 14 Vous écarterez donc la fin de non-recevoir contractuelle soulevée par la métropole.
- 15 En troisième lieu, la Métropole soutient que la demande de la société Travaux du midi fondée sur les travaux supplémentaires n'a pas été mentionnée dans son mémoire de réclamation. Or, aux termes de l'article 50.3.1 du CCAG Travaux 2009, l'entrepreneur qui saisit le tribunal administratif « ne peut porter devant cette juridiction que les chefs et motifs énoncés dans les mémoires en réclamation. ».
- 16 Les chefs de réclamation mentionnés dans le mémoire de réclamation définissent le champ de la contestation. C'est la raison pour laquelle le mémoire de réclamation doit être précisément motivé. Le mémoire du titulaire d'un marché de travaux ne peut ainsi être regardé comme une réclamation que s'il comporte l'énoncé d'un différend et expose, de façon précise et détaillée, les chefs de la contestation⁶.
- 17 La question qui vous est soumise est intéressante. La Métropole ne conteste pas que le mémoire de réclamation était chiffré et que les montants sollicités étaient précisément indiqués, autrement dit que les chefs de réclamation et les motifs de fait étaient bien mentionnés. Mais elle fait valoir que les travaux supplémentaires n'étaient pas au nombre des terrains d'indemnisation exposés dans ce mémoire de réclamation.

- 18 Cette affirmation est exacte : le mémoire se place, à peu près explicitement, sur le terrain des sujétions imprévues et, à son point 4, la mention « non-respect de l'emprise mise à disposition » dénote un terrain de faute contractuelle. En revanche, il n'y a pas de référence aux travaux supplémentaires, comme motif de droit. Faut-il en conclure que ce motif juridique était hors champ de la contestation ?
- 19 Au regard de la jurisprudence du Conseil d'État⁷, nous l'avons dit, les caractéristiques essentielles de la réclamation au sens de l'article 50.1 du CCAG Travaux, sont l'énoncé d'un différend, l'exposé des chefs de réclamation, et l'indication des motifs des demandes :
- l'énoncé d'un différend implique l'expression d'un désaccord sur une somme à payer⁸, mais rien n'indique que cela oblige le titulaire à mentionner, dès le stade de la réclamation, le terrain sur lequel il entend porter ce différend. Cette obligation s'impose à lui au stade du recours contentieux ;
 - l'identification des chefs de réclamation implique au minimum l'indication du montant des sommes demandées. Comme l'avait déjà énoncé la jurisprudence pour l'application du CCAG 1976⁹, les articles 13.4.5 et 50.1.1 du CCAG Travaux 2009 précisent que les motifs de la contestation doivent obligatoirement comprendre la mention des montants réclamés ;
 - l'indication des motifs implique que le titulaire précise les bases de calcul des sommes demandées.
- 20 La définition de la réclamation, à la lecture de la jurisprudence, ne comprend pas comme élément constitutif l'exposé du terrain juridique de la contestation. Ce terrain est d'ailleurs, par construction, le terrain contractuel, puisque la demande est formée dans le cadre de la procédure définie par les stipulations du CCAG Travaux 2009 applicables au contrat¹⁰.
- 21 Un motif juridique est certes plus étroit qu'une cause juridique. On pourrait donc considérer que le CCAG Travaux 2009 est d'interprétation stricte et que l'exigence de préciser les motifs de la contestation inclut les motifs juridiques.
- 22 Mais l'exigence de motivation de la réclamation, qui est l'objet des stipulations des articles 13.4.5 et 50.1.1 du CCAG Travaux 2009, a seulement vocation à définir le champ de la contestation. La finalité

de cette motivation est d'obliger le demandeur à circonscrire nettement les contours de sa demande de paiement. Elle n'implique pas, à notre sens, qu'il soit en mesure d'identifier dès l'origine le motif de droit susceptible d'appuyer cette demande et d'énoncer de façon exhaustive toutes les raisons qui pourraient justifier ses prétentions financières. Il s'agit seulement de déterminer les chefs de préjudices. Dans ces conditions, les motifs visés par les stipulations de l'article 50.3.1 du CCAG Travaux 2009 se limitent à ceux qui définissent les sommes réclamées, donc des motifs de fait.

- 23 Si le terrain des travaux supplémentaires est effectivement un motif de droit distinct des sujétions imprévues ou de la faute contractuelle, il se rattache à la même cause juridique que les autres terrains mentionnés dans le mémoire. Il ne s'agit donc pas d'une demande distincte, ou d'un chef de contestation distinct, puisqu'une telle demande a le même objet et la même cause juridique.
- 24 Il y a donc lieu de considérer que la demande était précisément définie dans le mémoire de réclamation par l'indication des sommes réclamées et de leurs bases de calcul. Il serait d'ailleurs sans doute excessivement contraignant pour le titulaire d'avoir à exposer de façon très spécifique son argumentation juridique dès le stade de la réclamation.
- 25 Dans ces conditions, nous vous proposons d'écarter le moyen et de considérer que le titulaire était contractuellement recevable à demander le paiement des sommes réclamées sur le terrain des travaux supplémentaires.
- 26 Sur le fond, la société Travaux du midi demande le paiement de quatre chefs de préjudices : les surcoûts liés à la découverte et la déviation de réseaux enterrés, les conséquences de l'instabilité d'un talus, les conséquences de la non mise à disposition de l'emprise de la rue Chalucet et enfin les surcoûts liés à la modification des ferrailages.
- 27 S'agissant de la découverte de réseaux. Au cours de la période de préparation du chantier, le groupement a découvert un réseau électrique haute tension dans la partie nord de l'emprise ainsi que des réseaux de gaz non relevés dans les plans versés à l'appui du dossier de consultation des entreprises. Les travaux de déviation de ces

réseaux ont eu pour effet de reporter les travaux de réalisation de la paroi berlinoise (qui devait avoir lieu du 5 juin 2017 au 21 août 2017) et les travaux de terrassement du socle (7 septembre 2017).

- 28 Les parties ont conclu un avenant n° 4 au contrat, destiné à rémunérer ces travaux supplémentaires, pour un montant de 6 430,44 euros hors taxes. Le préjudice allégué par la requérante concerne les conséquences des opérations de déviation sur le déroulement du chantier et a donc trait aux difficultés rencontrées dans l'exécution du marché, qui peuvent être indemnisées soit sur le terrain de la faute du maître de l'ouvrage soit sur celui des sujétions imprévues, dans le cadre défini par les jurisprudences *Région Haute-Normandie* et *Société Tonin* ¹¹.
- 29 Toutefois, aucune faute du maître de l'ouvrage n'est démontrée. Le contrat mettait expressément à la charge du groupement, pendant la période de préparation du chantier, le repérage des réseaux, ce qui suppose l'existence de réseaux non dévoyés. Ce sont les stipulations de l'article 2A.0.4 du CTP.
- 30 Par ailleurs, l'avenant n° 4 prévoit une prolongation de la durée d'exécution des prestations, à raison de la découverte des réseaux. Le maître de l'ouvrage n'a donc pas méconnu les stipulations de l'article 6.2 du CCTP.
- 31 Le terrain des sujétions imprévues n'est pas expressément soulevé et en tout état de cause le critère du bouleversement de l'économie du contrat ne semble pas rempli.
- 32 Vous rejetterez donc le premier volet de la demande, relatif aux conséquences de la découverte de réseaux.
- 33 S'agissant de l'instabilité du talus. Le deuxième chef de contestation est relatif à un problème d'instabilité d'un talus, qui a nécessité la mise en œuvre d'une paroi clouée complémentaire entre le 11 et le 26 octobre 2017. Ces travaux supplémentaires ont été rémunérés. Comme dans le premier volet, la société Travaux du midi demande toutefois la réparation des conséquences de cet évènement sur le déroulement du chantier, à raison des frais de maintien de personnel et de matériel sur le site pendant trois mois.

- 34 Aucune faute du maître de l'ouvrage n'est alléguée. Sur le terrain des sujétions imprévues, le montant réclamé, à hauteur de 327 905,40 euros, ne caractérise pas un bouleversement de l'économie du contrat. Cette somme représente 4 % du montant total du marché (8,1 M€), ce qui est en deçà du niveau habituellement retenu par la jurisprudence pour retenir un bouleversement de l'économie générale du marché. Par exemple, le Conseil d'État a jugé qu'une dépense représentant 11,3 % du montant total du marché ne caractérisait pas un bouleversement¹². A titre indicatif, le code de la commande publique fixe à 15 % du montant du marché de travaux initial le seuil permettant de caractériser une modification de l'équilibre économique du marché, impliquant une modification substantielle du contrat (article R. 2194-8 du code des marchés publics).
- 35 En l'espèce, le critère du bouleversement de l'économie générale du contrat n'est pas rempli, et vous rejetterez donc la demande.
- 36 S'agissant de l'indisponibilité de la rue Chalucet. Le troisième volet de la demande concerne l'absence de mise à disposition de l'emprise de la rue Chalucet. Le contrat prévoyait la mise à disposition de cette emprise pour l'implantation du chantier. En privant la société de cette mise à disposition, la collectivité a méconnu ses engagements contractuels et commis une faute. Elle est responsable des conséquences dommageables de cette faute.
- 37 Le groupement a subi un rétrécissement du périmètre du chantier, créant de nombreuses contraintes, notamment l'impossibilité d'organiser un flux tendu, l'impossibilité d'aménager une zone de stockage suffisante, de nombreuses manutentions pour déplacer le matériel au fur et à mesure du chantier, avec des amenés-replis imprévus de matériel.
- 38 Les coûts directs de ces amenés-replis, correspondant aux frais de location de semi-remorques, de main d'oeuvre pour le chargement et le déchargement ont été rémunérés à hauteur de 103 083,84 euros HT par le biais de l'avenant n° 4. Toutefois, les incidences liées aux pertes de rendement et aux décalages de délais n'ont pas été indemnisées.

- 39 Dans la requête de la société Travaux du midi, le calcul des préjudices relatifs aux pertes de rendement est confondu avec d'autres postes de préjudices, que nous vous proposons d'écarter. Par conséquent, il est difficile d'identifier précisément la part du préjudice directement imputable à la faute retenue. Dès lors, il y a lieu sur ce point d'inviter les parties à une médiation, et à défaut d'ordonner une expertise, en vue de définir le montant du préjudice subi par le groupement.
- 40 S'agissant des ferraillements. Le dernier volet de la demande indemnitaire concerne les quantités de ferraillement mises en œuvre. Le cahier des clauses techniques particulières du marché prévoyait la réalisation de voiles de façade en béton, avec un ratio de ferraillement de 2,45 kilogramme par mètre carré. Les études d'exécution ont cependant établi la nécessité d'un ferraillement d'une plus grande densité, de 5,7 kg/m² pour le plot et de 8,3 kg/m² pour le socle.
- 41 La société demande l'indemnisation des surcoûts résultant de la mise en œuvre de ces ferraillements supplémentaires (liés par exemple à l'utilisation de la grue ou au déplacement des panneaux préfabriqués). Mais ces coûts supplémentaires ont été pris en compte dans l'avenant n° 4. Le prix convenu dans cet avenant comprend en effet la pose des ferraillements. L'ensemble des frais allégués par la société Travaux du midi est donc inclus dans ce prix. Vous rejetterez par conséquent cette demande.
- 42 Par ces motifs nous concluons :
- à ce que la métropole Toulon Provence Méditerranée soit déclarée responsable du préjudice subi par les sociétés Travaux du Midi, Léon Grosse et Renaudat du fait de l'absence de mise à disposition de l'emprise de la rue Chalucet ;
 - à ce que les parties soient invitées à une médiation ou à défaut qu'il soit ordonné une expertise pour évaluer les préjudices qui en résultent ;
 - au rejet des autres demandes pécuniaires ;
 - et à la réforme du jugement dans cette mesure.

NOTES

1 Une fusion est la mise en commun du patrimoine de plusieurs sociétés.

- 2 L'absorption fait perdre son existence juridique à la société absorbée (voir sur ce point l'article 1844-4 du code civil et la jurisprudence constante de la Cour de cassation).
- 3 CE, 4 avril 1997, *société Ledoyen*, n° 137065 et CE, section des finances, avis, 8 juin 2000, *Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie*, n° 364803 qui précise que « La notion de tiers auquel le contrat est cédé devait s'entendre d'une personne morale distincte du titulaire initial dudit contrat ».
- 4 CE, 22 mars 1957, *Rocher*, p. 204.
- 5 CE, 28 mai 2001, *Territoire des Iles Wallis et Futuna*, n° 203674.
- 6 CE, 27 septembre 2021, *Société Amica*, n° 442455.
- 7 CE, 27 septembre 2021, *Société Amica*, n° 442455.
- 8 CE, 26 avril 2018, *Communauté d'agglomération Toulon Provence Méditerranée*, n° 407898 : une simple proposition n'est pas un différend.
- 9 CE, 5 octobre 2005, *SNC Quillery Centre*, n° 266368.
- 10 CE, 16 décembre 2015, *Société Ruiz*, n° 373509 : tous les moyens relatifs à l'exécution du contrat se rattachent à une seule et même cause juridique.
- 11 CE, 5 juin 2013, *Région Haute Normandie*, n° 352917 et CE, 12 novembre 2015, *Société Tonin*, n° 384716.
- 12 CE, 1^{er} juillet 2015, *Régie des eaux du canal de Belletrud*, n° 383613.

INDEX

Mots-clés

marché public de travaux, contenu du mémoire de réclamation, article 50.3.1 du CCAG travaux 2009

Rubriques

Commande publique

Une illustration de la condition de solution alternative satisfaisante posée à l'octroi d'une dérogation dite « espèces protégées »

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Marseille, 5e – N° 24MA00789 – 06 février 2026

TEXTES

Résumé

Conclusions du rapporteur public (Olivier Guillaumont)

RÉSUMÉ

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

- 1 Il résulte des dispositions du 4° du I de l'article L. 411-2 du code de l'environnement, que la destruction ou la perturbation des espèces animales concernées, ainsi que la destruction ou la dégradation de leurs habitats, sont interdites. Toutefois, l'autorité administrative peut déroger à ces interdictions dès lors que sont remplies trois conditions distinctes et cumulatives tenant, d'une part, à l'absence de solution alternative satisfaisante, d'autre part, à la condition de ne pas nuire au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle et, enfin, à la justification de la dérogation par l'un des cinq motifs limitativement énumérés et parmi lesquels figure le fait que le projet réponde, par sa nature et compte tenu des intérêts économiques et sociaux en jeu, à une raison impérative d'intérêt public majeur. La cour juge en l'espèce, que le projet, porté par une personne privée, consistant en la création d'un complexe sportif, d'une résidence de tourisme et de trois immeubles d'habitation dont l'un doit comporter des logements sociaux dénommé « Campus Sport Santé » ne remplit pas la condition tenant à l'absence d'autre solution

satisfaisante. Les faits de l'espèce ont conduit la cour à s'interroger sur l'échelle à laquelle les solutions alternatives satisfaisantes devaient être recherchées dès lors que le projet en question était présenté comme unique en France.

CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR PUBLIC

Olivier Guillaumont

Rapporteur public

Droits d'auteur

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

- 1 La société civile immobilière (SCI) du Pigeonnier est bénéficiaire d'un permis de construire délivré en 2019 pour la réalisation d'un projet d'aménagement dénommé « Campus Sport Santé » situé dans le quartier du Font de l'Orme à Mougins.
- 2 Le projet, porté notamment par Stéphane Diagana, prévoit la création d'un complexe sportif, d'une résidence de tourisme et de trois immeubles d'habitation dont l'un doit comporter des logements sociaux.
- 3 Pour la réalisation de ce projet, la SCI du Pigeonnier a présenté, le 1^{er} mars 2019, une demande de dérogation à l'interdiction de destruction d'espèces protégées. Une consultation du public est intervenue du 4 avril au 5 mai 2019. Le Conseil scientifique régional du patrimoine naturel a rendu deux avis défavorables à cette demande, le 17 mai 2019 concernant la flore, et le 25 mai 2019 concernant la faune. La SCI a apporté des précisions en réponse à ces avis en mai 2020 à la suite de quoi, par un arrêté du 10 juin 2020, le préfet des Alpes-Maritimes a accordé à la SCI du Pigeonnier, une dérogation pour cinquante-huit espèces animales protégées (dix-sept espèces de mammifères, vingt-sept espèces d'oiseaux, neuf espèces de reptiles, et cinq espèces d'amphibiens) et cinq espèces végétales.
- 4 Par un second arrêté en date du 4 mars 2021, le préfet a complété l'arrêté du 10 juin 2020 en y ajoutant une dérogation relative à une libellule appelée Agrion de Mercure.
- 5 Différentes associations et particuliers ont demandé au tribunal administratif de Nice d'annuler ces deux arrêtés. Les deux

associations précitées et M. A font appel du jugement du 1^{er} février 2024 par lequel le tribunal administratif de Nice a rejeté leurs requêtes.

- 6 La ministre de la transition écologique soulève une fin de non-recevoir tirée de l'irrecevabilité de la requête en ce qu'elle émane de M. A. Effectivement, l'intérêt pour agir est très strictement apprécié s'agissant de la contestation d'une dérogation espèces protégées¹.
- 7 Pour Nicolas Agnoux², cette sévérité repose sur de solides justifications³.
- 8 La jurisprudence étant fixée dans le sens de cette sévérité il nous semble difficile de vous en affranchir. Cela vous conduira à juger que la seule circonstance que M. A, qui ne se prévaut d'aucun intérêt particulier tenant, entre autres, à la protection des espèces concernées, soit propriétaire de parcelles qui jouxtent le terrain d'assiette du projet litigieux n'est pas, à elle seule, suffisante, eu égard à l'objet et à la portée des deux arrêtés attaqués, pour lui conférer un intérêt lui donnant qualité pour agir. Il suit de là que la ministre de la transition écologique, est fondée à soutenir que la requête est, en ce qu'elle émane de M. A, irrecevable.
- 9 Mais quoi qu'il en soit l'intérêt pour agir des associations n'est pas contestée et ne fait pas débat.
- 10 Vous savez que le 4^o du I de l'article L. 411-2 du code de l'environnement, qui fixe les trois critères cumulatifs de la délivrance d'une dérogation aux interdictions, posées par l'article L. 411-1, de destruction ou de perturbation des espèces protégées, ainsi que de destruction ou de détérioration de leurs habitats, assure la transposition de l'article 16, §1 de la directive Habitats du 21 mai 1992. Il résulte de ces dispositions que la destruction ou la perturbation des espèces animales concernées, ainsi que la destruction ou la dégradation de leurs habitats, sont interdites.
- 11 Toutefois, l'autorité administrative peut déroger à ces interdictions dès lors que sont remplies trois conditions distinctes et cumulatives tenant, d'une part, à l'absence de solution alternative satisfaisante, d'autre part, à la condition de ne pas nuire au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle et, enfin, à la justification de la

dérogação par l'un des cinq motifs limitativement énumérés et parmi lesquels figure le fait que le projet réponde, par sa nature et compte tenu des intérêts économiques et sociaux en jeu, à une raison impérative d'intérêt public majeur⁴.

12 Les trois conditions sont donc :

- une raison impérative d'intérêt public majeur ;
- l'absence d'autre solution satisfaisante ;
- l'absence d'atteinte au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces dans leur aire de répartition naturelle.

13 Ces conditions sont contestées par les associations requérantes.

14 Vous savez que l'existence d'une raison impérative d'intérêt public majeur, qui constitue en réalité la première condition⁵ d'octroi de la dérogation « espèces protégées », s'apprécie de façon autonome par rapport aux deux autres conditions définies à l'article L. 411-2 tenant à l'absence d'autre solution satisfaisante et au fait que la dérogation ne nuise pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle.

15 Ainsi que le Conseil d'État l'a jugé par sa décision *Société La Provençale*⁶ en ligne avec la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne⁷, l'intérêt de nature à justifier, au sens de l'article L. 411-2, la réalisation d'un projet doit être d'une importance telle qu'il puisse être (en tant que tel, dans son principe) mis en balance avec l'objectif de conservation des espèces. Ce n'est qu'en présence d'un tel intérêt que les atteintes portées par le projet sont (dans un second temps) prises en considération, en tenant compte des mesures de réduction et de compensation prévues, afin de vérifier s'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante et si la dérogation demandée ne nuit pas à l'état de conservation des espèces concernées.

16 Il convient d'observer que le projet est porté en l'espèce par une personne privée. Nous relevons que cette configuration conduit assez rarement à reconnaître l'existence d'une raison impérative d'intérêt public majeur. Comme a pu l'indiquer M^{me} Julie Burguburu dans ses conclusions sur la décision SAS PCE et autre⁸ : il résulte notamment

de la jurisprudence de la CJUE que « s'il ne saurait être exclu qu'un projet de nature privée présente réellement, à la fois par sa nature même et par le contexte économique et social dans lequel il s'insère, un intérêt public majeur, en l'absence de solutions alternatives démontrées, un tel cas ne peut résulter que de circonstances exceptionnelles »⁹.

- 17 Des exemples positifs sont donnés par Olivier Fuchs dans ses conclusions sur une la décision *Société La Provençale* déjà citée¹⁰. Il indique ainsi, jurisprudence de la CJUE à l'appui, qu'un

« projet privé commercial peut également être bien plus que cela et servir dans le même temps divers intérêts publics majeurs, par exemple la sécurité d'approvisionnement en électricité, l'irrigation d'une région et l'approvisionnement en eau, le désenclavement et la dynamisation d'un territoire insulaire, la poursuite d'un projet industriel européen stratégique (Airbus) ou encore le développement d'axes de transport majeurs (cas du TGV Est ou du récent aménagement de tronçons du Danube) ».

Les exemples donnés sont d'une ampleur qui semble largement dépasser le projet en cause dans le contentieux de ce jour.

- 18 Les éléments avancés par la société dans son projet sont divers.
- 19 En premier lieu, il est indiqué que le projet devrait attirer « 5 000 touristes par an autour de la thématique de sport santé permettant des retombées économiques indirectes conséquentes ». Ce chiffre ne semble pas reposer sur de solides données. En tout état de cause, à supposer que le projet puisse attirer 5 000 touristes par an, le secteur des Alpes-Maritimes est déjà très touristique. Le département des Alpes-Maritimes accueille chaque année plus de 10 millions de touristes. Le projet ne générerait ainsi que 0,04 % du tourisme des Alpes-Maritimes ! Même en recentrant l'apport touristique éventuel du projet sur la riviéra ou même sur la seule commune de Mougins, nous sommes assez loin d'une raison impérative d'intérêt majeur.
- 20 En deuxième lieu, il est soutenu que le projet va entraîner la création « d'au moins 60 emplois à temps plein ». Le seuil exigé pour qu'une telle considération, tirée de la création d'emplois, puisse être prise en compte en tant que tel est en général plus élevé. Dans la décision dite

Val Tolosa du 24 juillet 2019, le Conseil d'État ainsi jugé que le projet de centre commercial et de loisirs ne répondait pas à une raison impérative d'intérêt public majeur « en dépit de la circonstance qu'il pourrait permettre la création de plus de 1 500 emplois » dès lors notamment que le territoire dans lequel le projet était envisagé n'est « pas confronté, en la matière, à des difficultés ou des déséquilibres particuliers »¹¹. Comme l'indique Olivier Fuchs dans ses conclusions précitées sur la décision *Société La Provençale* « cette analyse rejoint celle qu'a pu avoir la Commission européenne sur des projets similaires » tout en relevant qu'un « seuil est toutefois franchi lorsque les enjeux en termes d'emploi ont des répercussions importantes pour un territoire ou l'État concerné ».

- 21 Vous trouverez néanmoins des décisions prenant en compte un nombre de création proche de ce chiffre de 60 emplois mais dans ces hypothèses, relativement rares, ces créations s'ajoutaient à d'autres considérations. Ainsi, dans l'arrêt *Société La Provençale* le Conseil d'État a reconnu l'existence d'une raison impérieuse d'intérêt public majeur pour un projet privé de pérennisation d'une activité d'extraction associée à une usine « eu égard à la nature du projet et aux intérêts économiques et sociaux qu'il présente » dès lors en particulier qu'il « s'inscrit dans le cadre des politiques économiques menées à l'échelle de l'Union Européenne » et qu'il prévoit « la création de plus de 80 emplois directs ». La lecture de l'arrêt et des conclusions permet de comprendre que ce n'est pas le nombre d'emploi en soit qui a été déterminant en l'espèce ; ce qui a été jugé déterminant c'est que l'exploitation de la carrière « participe à l'autosuffisance de la France pour son approvisionnement en de nombreux matériaux et répond ainsi aux objectifs fixés par la stratégie nationale pour la gestion durable des granulats et des matériaux et substances de carrières »¹². Par ailleurs, le projet générerait 80 emplois dans une zone pouvant être qualifiée de sinistrée en matière d'emplois.
- 22 Il n'est pas établi en l'espèce que la zone d'implantation du projet serait confrontée, en matière d'emplois, à des difficultés ou des déséquilibres particuliers. Selon les chiffres officiels de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), librement accessibles à tous, dans les Alpes-Maritimes le taux de chômage au 2^e trimestre 2020 (date de l'arrêt) était de 8 % tandis

que le taux de chômage au niveau national était de 8 %. Pas d'excès de chômeurs dans le département donc. Et en tout état de cause, 60 emplois créés, ça reste très peu.

- 23 En troisième lieu, le projet fait état de la création de 40 logements sociaux. Le Conseil a jugé au début de l'année dernière¹³ que

« Répond à une raison impérative d'intérêt public majeur, au sens de l'article L. 411-2 du code de l'environnement, un projet de construction de soixante logements locatifs sociaux et dix-huit logements en accession sociale à la propriété, dès lors que, d'une part, la construction de ces logements est destinée soit à permettre à une population modeste d'accéder à la propriété, soit à assurer le logement des populations les plus fragiles et, d'autre part, le taux de logements sociaux de la commune où est situé ce projet, observé sur une période significative de dix ans est structurellement inférieur à l'objectif de 20 % fixé par le législateur et l'un des plus faibles de la métropole concernée, les objectifs fixés par la loi en termes de logements locatifs sociaux constituant au demeurant des seuils à atteindre et non des plafonds ».

Ce projet n'avait qu'un seul objectif : la création de logements sociaux et des éléments précis étaient visiblement versés au dossier sur ce point.

- 24 Au cas d'espèce, l'aspect logement social n'est pas le cœur du projet qui comportera également un hébergement hôtelier d'une centaine de chambres qui est présenté comme exceptionnel.
- 25 Les requérants font valoir que la commune peut accueillir des logements sociaux ailleurs et ils précisent que le schéma de cohérence territoriale (SCOT) Ouest Alpes-Maritimes identifie plusieurs secteurs de renouvellement urbain pouvant accueillir des logements sociaux (notamment le secteur de Tournamy).
- 26 Il résulte de la délibération du conseil municipal de Mougins (reçue par les services de l'État le 23 février 2024) qu'à la date de l'arrêté attaqué, la commune était en situation de carence pour la période 2020-2022. La situation s'est améliorée avec un taux de production de logements sociaux porté à 59,69 %. Un arrêté préfectoral a levé la carence pour la période 2023-2025. Mais en 2020, et vous êtes saisis dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir, il y avait carence.

Les requérants font également valoir que le secteur est en zone inondable et que le choix de l'emplacement pour des logements sociaux n'est donc pas adéquat. Les pièces versées au dossier semblent conduire à penser que les précautions ont été prise pour gérer ce risque inondation (les décisions, devenues définitives, prises par le tribunal administratif de Nice et la cour semblent aller en ce sens).

- 27 Au regard de tout cela, si l'intérêt public qui s'attache à la construction de logements sociaux est évident, la question de savoir si la prise en compte de la construction de ces logements sociaux suffit à identifier une raison impérative d'intérêt public majeur l'est moins.
- 28 En quatrième lieu est invoqué le « sport-santé ». Le sport, pratiqué dans de bonnes conditions, comme la randonnée dans des espaces naturels où la simple flânerie à contempler des espèces protégées, contribuent à la bonne santé physique et morale. Chacun en conviendra. Le concept de complexe « sport-santé » envisagé va plus loin que ces généralités et est présenté comme unique en France. Il aurait pour objectif, dans le cadre du programme pluriannuel sport santé, de proposer des programmes d'activités physiques et thérapeutiques préventives, notamment pour les pathologies chroniques et les pathologies cardio-vasculaires. Le projet comprendrait également un centre de recherches sur les liens entre l'activité physique et la santé. Tout cela est intéressant mais les requérants mettent en avant différents éléments qui tendent à montrer qu'une offre « sport-santé » est déjà présente dans le département même si elle n'est pas nécessairement pensée et présentée avec autant de cohérence (et de communication) que dans le projet en cause.
- 29 Au regard de ces différents éléments nous ne sommes pas parfaitement convaincus par l'identification d'une raison impérative d'intérêt public majeur dans ce projet malgré l'engouement qu'il peut susciter.
- 30 L'hésitation est permise sur cette condition.
- 31 En revanche nous n'avons que peu d'hésitations sur la condition tenant à l'absence de solution alternative satisfaisante.

- 32 Le Conseil d'État s'est récemment prononcé sur cette condition. Il a jugé dans sa décision *Département de l'Ain*¹⁴ que

« la condition tenant à l'absence de solution alternative satisfaisante doit être regardée comme satisfaite dans le cas où il n'existe pas, parmi les solutions alternatives préalablement étudiées, d'autre solution qui soit appropriée aux besoins à satisfaire, aux moyens susceptibles d'être employés pour le projet et aux objectifs poursuivis et qui permettrait de porter une moindre atteinte à la conservation des espèces protégées ».

Dans ses conclusions sur cet arrêt, M^{me} Lange a précisé que « la charge de la preuve de l'absence de solution alternative satisfaisante » pèse sur « le pétitionnaire et l'administration ». L'arrêt vient confirmer ce qu'indiquait déjà Stéphane Hoynck dans ses conclusions sur la décision SPPEF¹⁵. Il vous appartient par conséquent de vous assurer non seulement que des solutions alternatives ont été recherchées en l'espèce mais également que les solutions alternatives pertinentes ont été évaluées de telle sorte qu'on puisse raisonnablement estimer qu'il n'y a pas de solution alternative satisfaisante au projet contesté. Une autre solution consisterait en réalité à valider des projets au seul motif que le porteur de projets aurait la maîtrise du foncier.

- 33 Le projet envisagé se situe sur une surface de près de quatre hectares située dans un environnement naturel présentant un intérêt écologique fort. En effet, l'emprise du projet se situe :
- à proximité, deux zones naturelles d'intérêt écologique floristique et faunistique (ZNIEFF), l'une est à 50 mètres du site d'étude, l'autre à 1 km.
 - à 70 mètres, du parc naturel départemental de la Brague situé et à 500 mètres du parc naturel départemental de la Valmasque.
- 34 Le site est également situé au cœur d'une trame verte et bleue en raison de la présence d'un vallon permettant le déplacement de la faune terrestre et d'une zone humide, présentant un enjeu fort.
- 35 Dans le rapport d'étude établi en février 2019 par la société Evinerude à l'appui de la demande de dérogation présentée par la SCI du Pigeonnier, et ainsi que l'a, à juste titre, relevé le conseil scientifique régional du patrimoine naturel dans son avis du 25 mai 2019, le

pétitionnaire s'était bornée à motiver le choix de l'emplacement du projet par des considérations tenant à la topographie des lieux, au zonage du plan local d'urbanisme, à la proximité d'un aéroport international et d'un accès autoroutier, à sa localisation en zone urbaine et péri-urbaine, à la densité de population et d'entreprises dans le secteur ainsi qu'au climat ensoleillé et à l'environnement naturel préservé, sans toutefois faire état de la recherche d'autres solutions alternatives satisfaisantes qui auraient permis de porter une moindre atteinte à la conservation des espèces protégées.

36 À la suite de cet avis, la SCI du Pigeonnier a, dans un mémoire complémentaire établi en mai 2020, précisé qu'elle avait procédé à une prospection foncière depuis l'année 2009 dans les départements des Bouches-du-Rhône, des Alpes-Maritimes et du Var et écarté divers emplacements. Elle indique avoir écarté :

- le site de Luminy à Marseille Luminy en raison de l'enclavement du site et d'un éloignement trop important de l'aéroport et de la gare ;
- la Plaine du Var à Nice du fait d'un manque de maîtrise foncière et d'un manque de visibilité sur le calendrier d'aménagement de l'établissement public d'aménagement Plaine du Var ;
- un emplacement à Vallauris en raison de difficultés en termes d'accessibilité et de la proximité d'une déchetterie ;
- la zone de Cannes-Mandelieu du fait de risques d'inondation ;
- un site à Mougins-les Bréguières du fait d'une trop grande proximité de l'autoroute et d'une superficie insuffisante ;
- un site à Roquebrune-Cap-Martin du fait de l'éloignement de l'aéroport et d'une densité insuffisante de population ;
- un site à Vence du fait d'une impossibilité technique et d'une densité insuffisante de population ;
- un site à la Gaude du fait de la classification patrimoine architectural d'un bâtiment ;
- et enfin de la zone de Fayence et Draguignan du fait de l'absence de viabilité de l'exploitation.

37 Toutefois, la SCI du Pigeonnier ne verse au dossier et alors que cette circonstance est contestée par les requérants et que la charge de la

preuve pèse sur ses épaules, aucune pièce permettant d'établir la réalité des démarches qu'elle allègue avoir ainsi engagées.

- 38 Par ailleurs, elle n'apporte aucune précision suffisante quant aux caractéristiques et enjeux des sites d'implantation qu'elle a exclus et n'établit pas avoir procédé à une analyse comparative des différentes alternatives au regard des impacts sur les populations des espèces protégées concernées.
- 39 Par suite, la SCI du Pigeonnier n'établit pas qu'il n'existerait pas de solution alternative satisfaisante qui soit appropriée aux besoins à satisfaire, aux moyens susceptibles d'être employés pour le projet et aux objectifs poursuivis et qui permettrait de porter une moindre atteinte à la conservation des espèces protégées.
- 40 Nous relevons que la jurisprudence du Conseil d'État ne nous éclaire pas complètement sur la question de savoir l'échelle à laquelle il convient d'apprécier la recherche de solutions alternatives satisfaisantes. Est-ce au niveau communal, intercommunal, national ou international ? Nous nous sommes déjà interrogés sur ce point dans de précédentes conclusions¹⁶ et nous avons indiqué qu'à notre sens, « il n'y a pas de réponse unique. Ce critère appelle une réponse au cas par cas. La bonne échelle d'appréciation de cette condition doit s'apprécier au regard du projet ». Dans ce précédent il était question d'un projet de parc photovoltaïque faisant suite à un appel à projet communal. Nous avons indiqué que pour un projet de ce type, de dimension locale et non nationale ou internationale, il faut nécessairement se placer à une échelle locale en faisant référence aux conclusions de Stéphane Hoynck sur la décision *Société Sablière de Millières*¹⁷. Dans le cas contraire, la condition ne pourrait en quelque sorte jamais être satisfaite. Mais nous avons considéré que la circonstance qu'une commune ait fait un appel à projets pour une ferme solaire sur son territoire était indifférente au regard de l'obligation de rechercher une solution alternative satisfaisante et que la simple prospection d'une telle solution à l'échelle limitée d'une commune n'était pas suffisante. La question peut se poser ici, les recherches alléguées portent uniquement sur une partie de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA), si le projet est aussi unique et innovant que ses promoteurs le disent, et alors qu'il n'y a aucune justification à un ancrage local spécifique – contrairement à une

route ou un pont dont la localisation répond à un besoin spécifique ou encore pour une carrière de matériaux dont les matériaux ne peuvent potentiellement pas être extraits ailleurs...– il est possible de s'interroger sur la pertinence de l'échelle de prospection alléguée. Ajoutons que s'il est question de logements sociaux, le porteur de projet privé pourrait aider d'autres communes à remplir leurs objectifs en la matière. Au final, l'ancrage local du projet ne nous semble donc pas véritablement démontré en l'espèce. Mais vous n'aurez pas besoin de trancher ce point aujourd'hui dès lors que les éléments versés au dossier ne permettent pas d'établir la réalité des démarches alléguées.

41 Au regard de tout ce qui précède, le préfet a commis une erreur d'appréciation en estimant qu'il n'existait pas d'autre solution satisfaisante au sens du 4° du I de l'article L. 411-2 du code de l'environnement¹⁸. Ce constat vous conduira à annuler le jugement et les deux arrêtés du préfet des Alpes-Maritimes des 10 juin 2020 et 4 mars 2021 dès lors que cette illégalité n'apparaît pas susceptible de régularisation¹⁹.

42 Par ces motifs, nous concluons :

- à l'annulation du jugement attaqué et des arrêtés du préfet des Alpes-Maritimes des 10 juin 2020 et 4 mars 2021 accordant à la SCI du Pigeonnier une dérogation « espèces protégées » ;
- à ce que l'État verse la somme globale de 2 000 euros à l'association Ensemble Vivre Mougins et à l'association France Nature Environnement Provence-Alpes-Côte d'Azur en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;
- au rejet du surplus des conclusions des parties.

NOTES

1 Voyez sur ce point CE, 3 juillet 2020, SPL Territoires 25, n° 430585 dans lequel le Conseil d'État juge que la seule circonstance que les requérants de première instance « soient domiciliés sur des parcelles qui jouxtent le terrain d'assiette du projet litigieux et qu'ils disposent d'une vue directe sur ce dernier n'est pas suffisante, eu égard à l'objet de l'arrêté attaqué, pour leur donner intérêt pour agir à l'encontre de ce dernier. Par suite, la

demande de suspension est irrecevable en tant qu'elle émane de ces trois personnes. ».

2 Conclusions sur CE, 8 juillet 2024, *Santini c/ société Probat*, n° 465780

3 Conclusions sur CE, 8 juillet 2024, *Santini c/ société Probat*, n° 465780 :
« Reste à déterminer si et dans quelle mesure les effets d'une décision portant dérogation au titre de l'article L. 411-2 sur l'environnement du requérant sont de nature à caractériser un intérêt à agir en excès de pouvoir. / Dans votre unique décision abordant à ce jour la question, vous avez jugé que la seule circonstance que des particuliers soient domiciliés sur des parcelles qui jouxtent le terrain d'assiette d'un projet d'éco-quartier et disposent d'une vue directe sur ce dernier n'est pas suffisante, eu égard à l'objet de l'arrêté attaqué portant dérogation à l'interdiction de dégrader des sites de reproduction de spécimens d'espèces protégées, pour leur donner intérêt pour agir à l'encontre de ce dernier (CE 3 juillet 2020, SPL Territoire 25, n° 430585, inédite). /À l'évidence, une approche stricte s'impose. /En particulier, l'intérêt pour agir ne saurait se déduire que des effets propres de la décision de dérogation et non du fait qu'elle constituerait une condition nécessaire à la réalisation du projet d'urbanisme ou du projet d'exploitation industrielle qui l'a motivée. / La circonstance qu'un riverain soit recevable à contester le permis de construire un ensemble immobilier sur la parcelle voisine de la sienne, l'autorisation de défricher cette parcelle ou l'autorisation d'exploiter une usine en vertu des règles de recevabilité propres respectivement au droit de l'urbanisme et au droit des installations classées ne lui donne pas qualité pour contester la décision, qui présente un objet distinct, par laquelle l'administration autorise le pétitionnaire à porter atteinte, nonobstant la protection dont elles bénéficient, à certaines espèces animales ou végétales vulnérables ou menacées. Il n'y a donc pas lieu de transposer votre jurisprudence rendue au sujet de l'application de l'article L. 600-1-2 du Code de l'urbanisme, qui admet que le voisin immédiat du projet de construction justifie en principe d'un intérêt à agir en se bornant à faire état d'éléments relatifs au projet (CE 13 avril 2016, *Bartolomei*, n° 389798, au recueil) ou que les propriétaires de terrains non construits puissent se prévaloir de leur souhait de préserver le caractère naturel de la zone considérée pour s'opposer à un projet de construction (CE 28 avril 2017, *M. Fontenay*, n°s 393801, 393802, 393803, aux tables). / Autrement dit, la délivrance d'une dérogation au titre d'une espèce rare de fleur présente sur le terrain d'assiette d'un futur immeuble ne devrait pas offrir une cession de rattrapage au voisin qui n'aurait pas contesté à temps le permis de construire. Il en est de même, dans le contentieux des ICPE,

pour les riverains opposants à un projet éolien qui, n'ayant pu obtenir l'annulation de l'autorisation environnementale, entendraient contester la dérogation accordée ultérieurement à l'exploitant à raison du risque de collision pour les chiroptères. Ne subsiste donc que l'hypothèse, qui devrait rester très exceptionnelle, où le requérant est en mesure d'invoquer un intérêt particulier à la protection de l'espèce concernée. L'on pense, par exemple, à l'exercice d'une activité professionnelle présentant un lien avec la préservation des espèces protégées présentes localement, à l'instar de l'affaire Panchaud précitée dans laquelle les requérants avaient créé sur leur terrain un laboratoire et des plantations expérimentales pour étudier la présence et l'influence de certains insectes. Un autre cas envisageable serait celui où la délivrance de la dérogation aurait pour effet de détruire un biotope d'une qualité et d'une richesse si remarquables que le cadre de vie ou la valeur patrimoniale des propriétés voisines en serait directement affectée. / À contrario, et malgré l'enchantement qu'il peut susciter, le simple spectacle qu'offrent certaines espèces protégées, même rares, ne saurait suffire à justifier un intérêt à agir. Les habitants d'un immeuble ne nous semblent pouvoir se prévaloir uniquement de la privation du plaisir associé à la vision d'un vol d'hirondelles pour contester la décision préfectorale autorisant la destruction des nids pour les besoins d'un ravalement de la façade ».

4 CE, avis, Section, 9 décembre 2022, *Association Sud-Artois pour la protection de l'environnement et autres*, n° 463563.

5 Voir notamment les conclusions de M^{me} Maïlys Lange sur CE, 21 novembre 2025, *Département de l'Ain c/ Bien-vivre à Replonges*, n° 495622

6 CE, 3 juin 2020, n° 425395.

7 CJUE, 29 juillet 2019, *Inter-Environnement Wallonie ASBL*, aff. C-411/17, point 155

8 CE, 25 mai 2018, *SAS PCE et autre*, n° 413267

9 Voyez dans le même sens les conclusions de M. Stéphane Hoyneck sur CE, 24 juillet 2019, *société PCE c/ Association présence les terrasse de la Garonne*, n° 414353 qui relève que la CJUE « note toutefois que dans des circonstances exceptionnelles, un projet, bien que de nature privée, pourrait présenter réellement, à la fois par sa nature même et par le contexte économique et social dans lequel il s'insère, un intérêt public majeur et si l'absence de solutions alternatives est démontrée ».

10 conclusions publiées in *Energie - Environnement - Infrastructures*, n° 10 (octobre 2020), comm. 32

11 CE, 24 juillet 2019, *Société PCE et autres*, n° 414353.

12 conclusions O. Fuchs citées note de bas de page 10.

13 CE, 29 janvier 2025, *société Batigère Habitat / Roussel*, n° 489718.

14 CE, 21 novembre 2025, *Département de l'Ain*, n° 495622.

15 « La CJUE estime qu'une dérogation à l'interdiction de destruction d'une espèce ne peut être accordée sans motivation précise et adéquate quant à l'absence d'une autre solution satisfaisante (CJCE, 14 juin 2007, Commission des Communautés européennes c/ République de Finlande, n° C-342/05). Dans le champ voisin de la directive Oiseaux, l'AG Fennely indiquait par un jeu subtil de négations qu'une dérogation ne saurait être admise que lorsqu'aucune autre solution n'impliquant pas l'inobservation de ces interdictions ne peut être adoptée. Vous n'avez pas pris parti sur la nature de votre contrôle en cassation sur cette question de l'absence de solutions alternatives satisfaisantes. Cette question n'est pas formelle, il ne s'agit pas pour les juges du fond de prendre position seulement sur l'existence dans le dossier d'éléments démontrant que des solutions alternatives ont été recherchées, il s'agit bien pour les juges du fond de contrôler que les solutions alternatives pertinentes ont été évaluées de telle sorte qu'on puisse raisonnablement estimer qu'il n'y a pas de solution alternative satisfaisante, pour permettre la satisfaction de la RIIPM dans des conditions mettant moins en cause la protection d'espèces protégées. [...] / Mais dès lors que la RIIPM retenue n'est pas l'exploitation d'un parc de 17 éoliennes d'un seul tenant en forêt, il nous semble qu'elle ne pouvait pas faire l'économie de vérifier si d'autres solutions avaient été recherchées, le cas échéant en plusieurs tranches séparées, et qu'il avait été démontré qu'elles n'étaient pas réalisables, tout en assurant une moindre atteinte aux espèces protégées, car comme nous vous l'avons dit, la dérogation autorise de nombreuses destructions, sans être capable de les chiffrer. C'est une démarche dans laquelle vous vous êtes déjà engagés : dans l'affaire SPL Territoire 25 précitée, vous aviez, au titre de la procédure de référé, suspendus la DEP en litige en estimant qu'il n'était pas établi que le besoin de logement identifié par la commune ne pouvait pas être satisfait par des solutions alternatives permettant de limiter l'atteinte portée aux espèces protégées. Parmi les très rares avis négatifs que la Commission a pu donner sur des projets qui lui étaient soumis sur le fondement de l'article 6 de la

directive Habitats, figure ainsi celui rendu pour un projet de zone industrielle en Allemagne, pour lequel elle a considéré que n'avaient pas été suffisamment effectuée l'évaluation des alternatives possibles, alternatives qui pouvaient le cas échéant prendre la forme non pas d'un projet unique de 50ha mais de plusieurs projets fractionnés permettant le cas échéant des atteintes moindre à la conservation des habitats naturels. »

16 CAA Marseille, 31 mai 2024, *Association des amis de la montagne de Lure*, n° 23MA00806 avec nos conclusions à l'AJDA n° 37-2024.

17 CE 30 déc. 2021, *Société Sablière de Millières*, n° 439766, Lebon aux tables, AJDA 2022. 14.

18 pour un précédent : CAA, Nancy, 11 avril 2024, *SARL éoliennes de bonne voisine 2*, n° 22NC01196.

19 Voyez sur ce dernier point deux de vos décisions CAA Marseille 2 octobre 2020 *Société consortium d'investissements et de placements mobiliers* n° 18MA03225 et CAA Marseille 31 mai 2024, *Association des amis de la montagne de Lure*, n° 23MA00806, n° 23MA00806 précité.

INDEX

Mots-clés

espèces protégées, destruction ou déplacement, principe d'interdiction, dérogation, conditions, autre solution alternative

Rubriques

Environnement

La réglementation de la pratique du VTT dans le parc national du Mercantour : légalité

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Marseille, 5e – N° 24MA03130 – 22 décembre 2025

RÉSUMÉ

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

- 1 La réglementation du vélo tout terrain (VTT) dans le parc national du Mercantour consistant à autoriser cette activité sur certaines pistes uniquement est légale au regard notamment de la nécessité de préserver la tranquillité du site conformément aux objectifs fixés par la charte du parc qui privilégient la circulation pédestre et les pratiques sportives et de loisirs qui accordent une large part à la contemplation et à la lenteur. Par conséquent, les moyens tirés de l'atteinte au principe constitutionnel et conventionnel de la liberté d'aller et venir ainsi qu'au principe de la liberté du commerce et de l'industrie doivent être écartés.

INDEX

Mots-clés

Parc national des Calanques, pouvoir de police du directeur du Parc, libertés d'aller et de venir et du commerce et de l'industrie, atteintes

Rubriques

Environnement-Police

Application du principe de la rétroactivité in mitius à la sanction administrative pour emploi de ressortissants étrangers sans titres de séjour autorisant à travailler

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Marseille, 5e – N° 25MA00394 – 20 février 2026

TEXTES

Résumé

Conclusions du rapporteur public (Olivier Guillaumont)

RÉSUMÉ

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

- 1 La cour était saisie de l'annulation par les premiers juges de titres exécutoires émis par le ministre de l'intérieur à l'encontre d'une société exploitant un salon de coiffure, pour le recouvrement d'une contribution forfaitaire et d'une contribution spéciale dues en raison de l'emploi, en qualité de coiffeurs, de trois étrangers dépourvus de titre de séjour les autorisant à travailler en France.
- 2 La cour a constaté que postérieurement à ces titres exécutoires, les dispositions issues de la loi du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, et des textes réglementaires pris pour son application avaient substitué à ces deux contributions une amende administrative unique sanctionnant ce même manquement et dont le montant varie sous un plafond égal à l'ancien taux de la contribution spéciale. En vertu de ces nouvelles dispositions, le montant de l'amende administrative doit être modulé en fonction des circonstances propres à chaque espèce, sans que celui-ci n'atteigne nécessairement le plafond fixé par la loi, en prenant en compte quatre critères tenant aux capacités financières

de l'auteur du manquement, au degré d'intentionnalité, au degré de gravité de la négligence commise et, enfin, aux frais d'éloignement du territoire français du ressortissant étranger en situation irrégulière selon un barème fixé par arrêté ministériel, qui est identique à celui utilisé auparavant pour l'établissement de la contribution forfaitaire. Elle en a déduit que les dispositions nouvelles présentent, au cas d'espèce, dès lors qu'elles substituent pour l'auteur du manquement considéré une amende modulable dont le montant maximum ne peut excéder 5 000 fois le taux horaire du minimum garanti à la somme de deux contributions dont l'une était antérieurement au moins égale à cette somme, le caractère de dispositions plus douces et en a fait l'application aux titres exécutoires en litige.

CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR PUBLIC

Olivier Guillaumont

Rapporteur public

Droits d'auteur

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

- 1 L'article L. 8251-1 du code du travail prévoit, en son premier alinéa, que « nul ne peut, directement ou indirectement, embaucher, conserver à son service ou employer pour quelque durée que ce soit un étranger non muni du titre l'autorisant à exercer une activité salariée en France ». La méconnaissance de ces dispositions peut entraîner des poursuites pénales, mais peut aussi conduire de manière autonome (le texte dit « Sans préjudice des poursuites judiciaires pouvant être intentées à son encontre... ») le prononcé de contributions. Lesquelles, c'est l'une des difficultés du dossier, ont évolué en 2024. Nous y reviendrons, le législateur a substitué une amende administrative unique aux deux « contributions » qui existaient auparavant à savoir la « contribution spéciale » (cf. l'article L. 8253-1 du code du travail) et la contribution « forfaitaire » (cf. article L. 822-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile).
- 2 La société à responsabilité limitée (SARL) Saloon Barla exploite un salon de coiffure à Nice.
- 3 Elle a fait l'objet de deux visites de contrôle menées en janvier et février 2021 par le service de l'inspection du travail qui a établi un procès-verbal d'infraction pour avoir employé, en qualité de coiffeurs, trois étrangers, en l'occurrence un ressortissant vénézuélien et deux ressortissants tunisiens, dépourvus de titre de séjour les autorisant à travailler en France.
- 4 Par une décision du 18 mai 2021, le directeur général de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) a appliqué à cette société, d'une part, la contribution spéciale à raison de l'emploi d'étrangers non autorisés à travailler, alors prévue à l'article L. 8253-1

du code du travail, pour un montant de 54 750 euros correspondant à l'emploi de ces trois travailleurs étrangers et, d'autre part, la contribution forfaitaire représentative des frais d'éloignement du territoire français du travailleur étranger en situation de séjour irrégulier, alors prévue à l'article L. 822-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), pour un montant de 4 248 euros correspondant à l'éloignement des deux travailleurs tunisiens, le travailleur vénézuélien ayant, quant à lui, le statut de réfugié.

- 5 Cette décision n'a pas été contestée par la société contrôlée. Le contentieux porte sur les titres de perception.
- 6 Afin de recouvrer ces deux sommes de 54 750 et 4 248 euros, le ministre de l'intérieur a émis les 9 et 10 juin 2021 deux titres de perception qui ont été pris en charge par la direction départementale des finances publiques de l'Essonne.
- 7 Par lettre du 15 juillet 2021, la SARL Saloon Barla a formé contre ces deux titres de perception une contestation reçue le 19 juillet suivant par la direction départementale des finances publiques (DDFIP) de l'Essonne qui l'a transmise au ministre de l'intérieur dont le silence a fait naître une décision implicite de rejet le 19 janvier 2022, en application des dispositions de l'article 118 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. L'OFII relève appel du jugement du 6 février 2025 par lequel le tribunal administratif de Nice a, à la demande de la SARL Saloon Barla, annulé ces deux titres de perception ainsi que la décision implicite de rejet de la contestation présentée par cette société, et déchargé celle-ci du paiement des sommes mises à sa charge par ces titres.
- 8 Vous avez informé les parties de ce que votre décision était susceptible d'être fondée sur un moyen relevé d'office, tiré de l'irrecevabilité de l'appel de l'OFII en raison de son défaut de qualité pour faire appel, n'étant pas l'émetteur des titres de perception en litige.
- 9 Ce moyen d'ordre public traduit un questionnement légitime.
- 10 En effet, par une décision *Ville de Paris contre SCI Champs-Élysées-la Boétie*¹, le Conseil d'État a jugé qu'une commune

n'a pas qualité pour agir dans un litige auquel peut donner lieu une imposition qui lui est affectée dès lors qu'elle est assise et recouvrée par l'État.

11 L'arrêt est fiché ainsi :

« Il résulte de l'ensemble des dispositions des articles L. 332-1 à L. 332-5 du code de l'urbanisme ainsi que des dispositions des articles R. 332-1 à R. 332-14 du même code, que la participation pour dépassement du coefficient d'occupation du sol est une imposition établie, liquidée et recouvrée par l'État au profit de la commune ou, s'il en existe un, de l'établissement public groupant plusieurs communes et ayant compétence en matière d'urbanisme. Dès lors, les autorités administratives agissant au nom de l'État, qui sont seules compétentes pour établir, liquider et recouvrer cette imposition pour le compte de la personne morale de droit public qui en est le bénéficiaire légal, ont seules qualité pour agir dans ceux des litiges, relevant de la compétence du juge administratif, auxquels peuvent donner lieu son assiette et son recouvrement ».

12 Comme le relève M^{me} Émilie Bokdam-Tognetti dans ses conclusions sur la décision *Communauté d'agglomération Grand Lac*² :

« La solution tient au constat que l'État est compétent, en vertu des lois les instituant, pour assurer l'établissement et le recouvrement de ces impositions. Le législateur ayant ainsi confié à l'État à la fois un mandat et un monopole légal pour établir et recouvrer l'impôt au profit et pour le compte des collectivités territoriales, il est seul compétent pour défendre au contentieux devant le juge de l'impôt ; les collectivités et leurs EPCI étant représentées par l'État, elles n'ont aucun droit distinct à faire valoir à l'égard des contribuables : le seul droit qu'elles peuvent faire valoir en matière fiscale est à l'encontre de l'État, dans un litige en responsabilité. À ce fondement juridique s'ajoutent des motifs d'opportunité, tenant au souci d'éviter de multiplier de manière incontrôlée les parties dans les contentieux d'assiette ».

13 Si le questionnement que traduit votre moyen d'ordre public est légitime, la transposition de cette solution à la configuration contentieuse du jour ne va pas de soi.

- 14 Tout d'abord, la solution retenue dans cette décision a été prise pour des créances de nature fiscales ; elle ne vaut pas nécessairement pour des créances non fiscales que l'État recouvre pour le compte d'une autre personne publique.
- 15 Ensuite, il nous semble qu'une telle transposition conduirait à complexifier inutilement le traitement des contentieux relatifs à ces anciennes contributions. Il convient de relever que bien souvent sont contestés devant le tribunal tant la décision de sanction prise par l'OFII que le titre de perception pris pour le recouvrer. La transposition de la décision *Ville de Paris c/SCI Champs-Élysées-la Boétie* aurait donc pour inconvénient majeur de n'admettre la possibilité pour l'OFII de faire appel que pour la partie du jugement qui concerne la décision de sanction.
- 16 Il apparaît par ailleurs que plusieurs éléments mobilisés pour justifier cette décision *Ville de Paris c/SCI Champs-Élysées-la Boétie* ne se retrouvent pas dans la configuration du jour. Dans ses conclusions la commissaire du Gouvernement Latournerie indiquait que :

« le mandat donné par la loi à l'autorité administrative agissant au nom de l'État, d'établir, de liquider et de recouvrer un impôt pour le compte de la personne morale de droit public qui en est le bénéficiaire légal s'étend nécessairement à la représentation de cette personne morale de droit public dans ces instances ».

Cela s'entend effectivement dans le cadre d'un contentieux purement fiscal. Mais ici les choses sont différentes, la compétence était, jusqu'en 2024 nous allons y revenir, scindée en deux. S'agissant de la contribution spéciale, l'article L. 8253-1 du code du travail précisait que :

« L'Office français de l'immigration et de l'intégration est chargé de constater et fixer le montant de cette contribution pour le compte de l'État selon des modalités définies par convention. / L'État est ordonnateur de la contribution spéciale. À ce titre, il liquide et émet le titre de perception. / Le comptable public compétent assure le recouvrement de cette contribution comme en matière de créances étrangères à l'impôt et aux domaines ».

Ce n'était donc pas l'État qui établissait la contribution ; c'était bien l'OFII.

- 17 C'était exactement la même chose pour la contribution forfaitaire : l'OFII était chargé de constater et de fixer le montant de cette contribution forfaitaire (article L. 822-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile) et c'est l'État qui en était ordonnateur et à ce titre, la liquidait et émettait le titre de perception (L. 822-5 de ce code).
- 18 Par ailleurs, ces deux contributions font partie des ressources de l'OFII comme le précise l'article R. 121-28 du CESEDA (« Les ressources de l'Office français de l'immigration et de l'intégration proviennent : / [...] 3° De la contribution spéciale prévue à l'article L. 8253-1 du code du travail et de la contribution au titre des frais de réacheminement prévue à l'article L. 822-2 [...] »). Ainsi, l'OFII était non seulement le bénéficiaire final de ces contributions mais il était aussi compétent pour constater et fixer leurs montants ; il y avait là une différence essentielle avec la jurisprudence *Ville de Paris*, dès lors qu'il n'appartient pas aux collectivités territoriales de constater et fixer le montant de l'imposition due par un contribuable précis. Cette différence nous conduit à penser qu'il n'y a pas lieu de transposer la JP *Ville de Paris*. À vrai dire, il ne nous semble pas opportun d'y procéder alors que l'OFII, établissement public de l'État, rattaché au ministère de l'intérieur, peut faire appel pour la part du contentieux dirigés contre la décision fixant le principe et le montant de ces contributions. En réalité, la transposition de la jurisprudence *Ville de Paris c/SCI Champs-Élysées-la Boétie* imposerait à l'OFII de transférer les éléments contentieux au ministère de l'intérieur, à l'alimenter en pièces et arguments, et conduirait ce dernier à défendre des dossiers qu'il n'a pas instruit et dont il n'a pas la maîtrise. Alors qu'aucun texte ni aucun principe ne l'imposent, cela nous semble ni souhaitable ni rationnel de quelque point de vue que ce soit, notamment en termes de bonne gestion.
- 19 Pour être complet sur ce premier point, nous observons que depuis 2024 les choses ont évolué. Nous allons voir que le législateur a modifié (une nouvelle fois) le régime des amendes en cause. La nouvelle contribution née de ces modifications est désormais prononcée directement par le ministre chargé de l'immigration alors

que nous l'avons vu les précédentes contributions étaient auparavant constatées par l'OFII. Sur ce point (la rétroactivité *in mitius* ne joue pas sur ce point) l'intervention du législateur est venue simplifier les choses de sorte que la problématique que vous rencontrez n'a pas vocation à se dupliquer dans de nombreuses requêtes. Mais cette simplification/rationalisation pour l'avenir ne nous semble pas de nature à empêcher de questionner l'application de la jurisprudence *Ville de Paris c/SCI Champs-Élysées-la Boétie* au cas d'espèce.

- 20 Nous relevons que la commissaire du Gouvernement Latournerie développait d'autres arguments en faveur de la solution adoptée. Elle indiquait :

« pour tous ces impôts, à l'égard desquels la collectivité locale n'a pas de garantie de résultat, nous n'avons pas relevé dans les cinquante dernières années, une seule affaire dans laquelle se posait le problème que vous devez aujourd'hui trancher. Cela tient certes probablement en partie à l'ignorance dans laquelle peut se trouver la collectivité locale de ce que le juge a été saisi par le contribuable d'une demande de décharge. Mais cela tient très vraisemblablement aussi à l'acceptation implicite de l'idée que la défense devant le juge du bien-fondé de l'impôt est, comme l'établissement, la liquidation et le recouvrement, l'affaire des services de l'État qui agissent en la matière pour le compte de la collectivité locale ».

Cet argument n'est pas transposable ; cette jurisprudence porte sur du contentieux fiscal, contentieux dans lequel il n'y a pas de possibilité de demander l'annulation de « l'équivalent » de notre sanction c'est à dire la proposition de rectification ou la décision portant rejet de la réclamation ; d'autre part, les services fiscaux maîtrisent l'ensemble de la chaîne décisionnelle et contentieuse : établissement des rôles, contrôles fiscaux, gestion des réclamations et gestion du contentieux. Rien d'équivalent pour le ministère de l'intérieur, lequel ne procède pas aux contrôles ni ne prend la décision, ni ne gère l'essentiel de la phase contentieuse ou précontentieuse.

- 21 La commissaire du Gouvernement rappelait ensuite que la jurisprudence ouvre aux collectivités locales des voies d'actions lorsqu'elles estiment que l'État défend mal leurs intérêts financiers :

« une commune peut déférer pour excès de pouvoir au juge administratif une décision de dégrèvement de taxe perçue à son profit »

et le Conseil d'État a

« admis la recevabilité d'un REP d'une commune contre une décision de refus d'assujettissement d'un contribuable déterminé à un impôt perçu à son profit »

et

« qu'une carence des services d'assiette ou de recouvrement constitutive d'une faute lourde était de nature à engager la responsabilité de l'État à l'égard de la commune bénéficiaire légal du produit de l'impôt en cause ».

Ces arguments ne sont pas transposables en l'espèce tant il est difficile d'imaginer qu'un établissement public rattaché au ministère de l'intérieur engage des actions contre l'État pour défaillance supposée de son ministère de tutelle dans le recouvrement de contributions dont le produit aurait dû lui revenir.

- 22 La commissaire du Gouvernement indiquait enfin, que la solution proposée éviterait de rallonger les délais de jugement ainsi qu'une charge de travail considérable pour les collectivités locales dès lors qu'elles n'avaient pas à être mises en cause dans ces litiges fiscaux. Or ici, l'argument s'inverse totalement, fermer la voie de l'appel à l'OFII pour les contentieux nés antérieurement à 2024 implique une charge de travail supplémentaire pour le ministère de l'intérieur, lequel n'a pas les éléments pour défendre, et risque de rallonger les délais de jugement sauf pour le ministère à ne pas produire.
- 23 Aucun de ces arguments n'emporte au final la conviction s'agissant de la configuration du litige du jour. Faute de texte ou principe s'y opposant nous vous invitons donc à estimer que l'OFII a intérêt à faire appel³.
- 24 Si vous nous suivez, vous jugerez l'appel recevable.
- 25 Comme nous l'avons esquissé, l'adoption de la loi 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration soulève une problématique de rétroactivité *in mitius*⁴. Vous savez

qu'il appartient au juge administratif, statuant comme juge de plein contentieux sur une contestation portant sur une sanction administrative, de faire application, le cas échéant, d'une loi nouvelle plus douce entrée en vigueur entre la date à laquelle l'infraction a été commise et celle à laquelle il statue et, le cas échéant, de prendre une décision qui se substitue à celle de l'administration⁵.

- 26 Cette règle dite de rétroactivité *in mitius* découle du principe énoncé à l'article 8 de la Déclaration des droits de l'Homme et le juge doit l'appliquer même d'office lorsque les conditions sont remplies⁶. Cette règle a d'ailleurs déjà été appliquée s'agissant des contributions prononcées par l'ancêtre de l'OFII, l'Office des migrations internationales⁷.
- 27 Constitue une la loi nouvelle plus douce en matière répressive, une loi qui, soit abroge une incrimination, soit qui prévoit des peines moins sévères que la loi ancienne⁸.
- 28 Il n'est pas évident de considérer si la loi de 2024 est plus douce. Il n'y a rien de véritablement éclairant dans les travaux préparatoires. La loi du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration a (article 34) instauré une amende administrative unique. Il s'agit, selon l'exposé des motifs de l'amendement présenté par le Gouvernement⁹ adopté en séance publique au Sénat, de simplifier le dispositif de sanction tout en renforçant la contribution spéciale, renommée « amende administrative ». Cette nouvelle amende est désormais, nous l'avons dit, prononcée directement par le ministre chargé de l'immigration.
- 29 Le ministre chargé de l'immigration doit désormais déterminer le montant de l'amende administrative unique en fonction des circonstances propres à chaque espèce, sans que celui-ci atteigne nécessairement le plafond fixé par la loi, en prenant en compte les quatre critères énumérés à l'article L. 8253-1 du code du travail à savoir : « les capacités financières de l'auteur d'un manquement, le degré d'intentionnalité, le degré de gravité de la négligence commise et les frais d'éloignement du territoire français du ressortissant étranger en situation irrégulière ». Ainsi, les frais de réacheminement sont désormais inclus dans la nouvelle amende administrative.

- 30 Il y a donc un renforcement de la contribution spéciale, renommée « amende administrative » et dans le même temps une abrogation de la contribution forfaitaire. Dans un tel cas de figure, la marche à suivre est synthétisée par M^{me} Esther de Moustier, concluant sur la décision Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie société de développement du Pacifique sud¹⁰:

« dans l'hypothèse où la loi nouvelle comporte potentiellement des éléments plus doux et des éléments plus sévères, il y a lieu d'apprécier si ces dispositions sont divisibles et, si tel est le cas, d'en faire une application distributive, seules les dispositions nouvelles plus douces étant appliquées rétroactivement (CE, 27 mai 2009, SNC Saint-Honoré, n° 307957, aux tables et RJF 8-9/09 n° 764). En cas d'indivisibilité en revanche, vous procédez à une appréciation globale du caractère plus doux ou plus sévère de l'équilibre issu de la loi nouvelle prise dans sa totalité par rapport à l'ancienne loi, également approchée de manière globale (voyez votre décision d'Assemblée du 4 juillet 2011, Élections régionales d'Île-de-France, n°s 338033 338199, au Recueil p. 317). Et lorsqu'une appréciation *in abstracto* ne suffit pas à déterminer si une loi est plus douce ou plus sévère, vous procédez à un examen *in concreto* du résultat de l'application de la loi nouvelle et de la loi ancienne au cas de la personne sanctionnée (CE, 25 avril 2022, M. A, n° 443105, aux tables et les conclusions d'Émilie Bokdam Tognetti). »

- 31 Plusieurs cours ont considéré, et à la réflexion nous souscrivons à leur analyse, que compte tenu notamment du maintien du plafonnement de la sanction administrative susceptible d'être prononcée en application de l'article L. 8253-1 du code du travail, dans sa version issue de la loi du 26 janvier 2024, la circonstance que le montant de l'amende puisse intégrer, lorsque l'étranger non muni du titre l'autorisant à exercer une activité salariée séjourne irrégulièrement en France, les frais d'éloignement du territoire français selon un barème fixé par l'arrêté du 22 juillet 2025, qui est identique à celui utilisé auparavant pour l'établissement de la contribution forfaitaire prévue par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, a pour effet de diminuer le montant total susceptible d'être mis à la charge de l'entreprise par rapport à la situation antérieure où la contribution forfaitaire des frais de réacheminement se rajoutait à la contribution spéciale. Dans ces

conditions, les dispositions issues de la loi du 26 janvier 2024 et les textes réglementaires pris pour son application présentent, pour les auteurs des manquements au premier alinéa de l'article L. 8251-1 du code du travail, le caractère de dispositions plus douces¹¹ Nous souscrivons à cette interprétation tout en vous indiquant que toutes les cours ne sont pas de cet avis¹²

- 32 Pour permettre l'application de cette loi, qui est entrée en vigueur le 28 janvier 2024, un décret spécifique à cette nouvelle amende a été pris le 9 juillet 2024. Le décret a notamment réécrit l'article R. 8253-2 du code du travail pour prévoir que le montant des frais d'éloignement du territoire français du ressortissant étranger en situation irrégulière est fixé par arrêté ministériel et que le montant maximum de l'amende est réduit à 2 000 fois le taux horaire du minimum garanti dans le cadre du SMIC lorsque l'employeur s'est acquitté spontanément des salaires et indemnités.
- 33 Par suite, il y a lieu pour la cour d'appliquer les dispositions issues de la loi du 26 janvier 2024 aux manquements commis par la société en cause dans l'instance de ce jour.
- 34 Vous constaterez par conséquent, comme d'autres cours, que cette loi de 2024 a abrogé les articles L. 822-2 et L. 822-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers qui prévoyaient la contribution forfaitaire représentative des frais de réacheminement¹³. La contribution forfaitaire ayant été supprimée par l'effet de l'abrogation des dispositions de CESEDA qui l'instituaient, celle-ci ne pouvait plus être appliquée. Ce raisonnement fait masse d'une certaine complexité car en fait la loi de janvier 2024 opère nous l'avons dit une fusion des deux contributions en une seule mais il nous semble que dès lors que la loi nouvelle est globalement plus douce, il faut bien l'appliquer dans sa globalité. Vous avez soulevé d'office cette difficulté comme vous deviez le faire et vous ne pouvez que constater que le titre de perception est privé de base légale s'agissant de l'ancienne contribution forfaitaire représentative des frais de réacheminement.
- 35 L'OFII n'est donc pas fondé à se plaindre de ce que par le jugement attaqué le TA de Nice a, d'une part, annulé le titre de perception du 9 juin 2021 d'un montant de 4 248 euros correspondant à l'éloignement des deux travailleurs tunisiens et, d'autre part, déchargé la SARL Saloon Barla de la somme correspondante.

- 36 Il y a ensuite lieu d'appliquer les nouvelles dispositions qui encadrent l'amende administrative qui se substitue à la contribution spéciale en tenant compte des quatre critères énumérés au nouvel article L. 8253-1 du code du travail à savoir :

« les capacités financières de l'auteur d'un manquement, le degré d'intentionnalité, le degré de gravité de la négligence commise et les frais d'éloignement du territoire français du ressortissant étranger en situation irrégulière ».

- 37 Les premiers juges ont accueilli le moyen tiré de la « bonne foi » de la société. La SARL Saloon Barla se prévalait de ce que les deux salariés de nationalité tunisienne, M. C et M. D alias M. E, lui auraient chacun fourni une carte d'identité italienne lors de leur embauche. Le moyen est bien opérant contre le titre de perception dans le cadre de la jurisprudence *Ministre de l'agriculture et de l'alimentation c/ M. B*¹⁴. Il reste opérant après le vote de la loi de 2024 dès lors notamment que le nouveau texte évoque « le degré d'intentionnalité ». Ce moyen est critiqué par l'OFII.
- 38 De manière générale, la jurisprudence est assez peu réceptive au moyen tiré de la « bonne foi ». Prenant appui sur son régime précis - et notamment sur les textes européens qui la sous-tendent - le Conseil d'État a jugé, dans sa décision d'Assemblée SARL *Super Coiffeur*¹⁵ qu'un élément intentionnel n'était pas nécessaire à la caractérisation du manquement que cette contribution entendait sanctionner, et que c'était seulement lorsqu'il s'était acquitté des obligations de recueil et de transmission lui incombant en vertu de l'article L. 5221-8 du code du travail, et qu'il n'était pas en mesure de savoir que les documents qui lui étaient présentés revêtaient un caractère frauduleux ou procédaient d'une usurpation d'identité, qu'un employeur devait échapper à la sanction.
- 39 Si la société soutient qu'elle a embauché ces salariés sur présentation de documents qui donnaient l'apparence de la régularité, elle ne produit pas la copie des cartes d'identité italiennes en question. Impossible donc de savoir si elle a effectivement été diligente.
- 40 Si la SARL Saloon Barla fait valoir que, par un jugement correctionnel du 10 janvier 2025, dont le caractère définitif n'est pas contesté, le tribunal judiciaire de Nice, statuant sur les faits reprochés à cette

société et à son gérant d'avoir employé entre le 1^{er} novembre 2020 et le 26 janvier 2021 les trois travailleurs étrangers qui n'étaient pas autorisés à exercer une activité salariée en France, a, s'agissant de la société, constaté l'extinction de l'action publique du fait de sa liquidation judiciaire et, s'agissant de son gérant, relaxé ce dernier des faits reprochés concernant M. C et M. D alias M. E. Toutefois, ni les dispositions de l'article L. 8253-1 du code du travail ni celles de l'article L. 822-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, ne subordonnent la mise à la charge de l'employeur de la contribution spéciale et de la contribution forfaitaire à la condition que les faits qui les fondent constituent une infraction pénale. Par suite, l'existence de cette décision pénale de relaxe ne fait pas obstacle à l'application des contributions en litige.

- 41 S'agissant enfin du travailleur vénézuélien, M. F, la SARL Saloon Barla ne soutient pas que celui-ci lui aurait présenté une autorisation de travail salarié en France ni, le cas échéant, qu'elle se serait alors acquittée des obligations lui incombant en vertu de l'article L. 5221-8 du code du travail.
- 42 Il résulte de ce qui précède que c'est à tort que le tribunal administratif s'est fondé sur le motif tiré de la bonne foi de la SARL Saloon Barla pour annuler les titres de perception litigieux et la décharger du paiement des sommes mises à sa charge par ces titres¹⁶.
- 43 Par ailleurs, eu égard par ailleurs au caractère intentionnel de ces infractions tel qu'il ressort de ce que nous avons dit précédemment sur l'absence de diligences véritables dans le contrôle de la situation des salariés et à leur degré de gravité, trois salariés sont concernés, et alors que la société n'a fait valoir tant en première instance qu'en appel aucun autre élément tenant notamment à sa situation financière, la fixation de l'amende administrative à 5 000 fois le taux horaire du minimum garanti prévu à l'article L. 3231-12 du code du travail ne méconnaît pas les dispositions nouvelles de l'article L. 8253-1 du code du travail¹⁷.
- 44 Précisons pour terminer que SARL Saloon Barla soulevait également le moyen tiré de l'incompétence de l'auteur des titres de perception. Mais le moyen ne peut qu'être écarté comme manquant en droit et en fait. La compétence pour prendre les titres de perception en cette

matière relevait bien du ministère de l'intérieur et le signataire avait bien reçu délégation.

45 Au regard de tout ce qui précède l'OFII est seulement fondée à soutenir que c'est à tort que par le jugement attaqué le TA a annulé le titre de perception relatif à la contribution spéciale et a déchargé la SARL de la somme correspondante.

46 Par ces motifs, nous concluons :

- le jugement n° 2202133 du tribunal administratif de Nice du 6 février 2025 est annulé en tant qu'il a annulé le titre de perception du 9 juin 2021 d'un montant de 54 750 euros et déchargé la SARL Saloon Barla de la somme correspondante.
- les conclusions de première instance et d'appel présentées par la SARL Saloon Barla tendant à obtenir l'annulation du titre de perception du 9 juin 2021 d'un montant de 54 750 euros ainsi que la décharge de la somme correspondante sont rejetées.
- le surplus des conclusions de l'OFII est rejeté.

NOTES

1 CE, 20 décembre 1985, n° 38801, RJF 2/86 n° 191, concl. M^{me} M.-A. Latournerie RFDA 1986 p. 283.

2 CE, 7 octobre 2021, *Communauté d'agglomération Grand Lac c\ Ministre de l'économie, des finances et de la relance*, n° 438203.

3 Pour un précédent, voyez en ce sens, implicitement mais nécessairement : CAA, Paris, 21 octobre 2024, OFII, n° 24PA00811, C+ sur un autre point.

4 Laquelle se relève d'office contre une sanction administrative : CE Sect. 7 oct. 2022, *Sté KF3 Plus*, n° 443476.

5 CE, Ass., 16 février 2009, *Société ATOM*, n° 274000.

6 CE, avis, 5 avril 1996, M. G, n° 176611.

7 CE, 17 mars 1997, OMI, 124588.

8 CE, 7 octobre 2022, *Société KF3 Plus*, n° 443476.

9 Amendement n° 588 au projet de loi Immigration et intégration, 30 octobre 2023.

10 CE, 24 juillet 2023, n°s 465099, 465771.

- 11 voyez en ce sens CAA Bordeaux, 12 novembre 2025, *Groupement d'employeurs dream team de Dardenac*, n° 23BX02946, C+ et CAA Paris, 13 janvier 2026, *SARL Little café c/ OFII*, n°s 24PA04910, 24PA04910, 23PA02563.
- 12 Notamment : CAA Nancy, 4 décembre 2025, *Amiantenvironnement c/OFII*, n° 24NC01867.
- 13 CAA Bordeaux, 12 novembre 2025, *Groupement d'employeurs dream team de Dardenac*, n° 23BX02946, C+, points 17 et 18.
- 14 CE 28 septembre 2021, *Ministre de l'agriculture et de l'alimentation c/ M. Burgaud*, n°s 437650, 437683
- 15 CE, 12 octobre 2018, *SARL Super Coiffeur*, n° 408567 ; v. également CE, 26 novembre 2018, *Sté Boucherie de la paix*, n° 403978.
- 16 voir dans le même sens CAA, Paris, 21 octobre 2024, *OFII*, n° 24PA00811, C+.
- 17 Pour un précédent : et CAA Paris, 13 janvier 2026, *SARL Little café c/ OFII*, n°s 24PA04910, 24PA04910, 23PA02563.

INDEX

Mots-clés

emploi de ressortissants étrangers dépourvus de titres de séjour autorisant à travailler, sanction administrative, rétroactivité in mitius

Rubriques

Étrangers

Évaluation des frais d'une expertise entachée d'un défaut d'impartialité

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Marseille, 6e – N° 25MA02059 – 02 mars 2026

Ce document sera publié en ligne en texte intégral en juillet 2027.

INDEX

Mots-clés

liquidation et taxation des frais d'expertise, expertise irrégulière

Rubriques

Expertise

Conditions à la qualification d'activité économique pour les prestations d'une société civile immobilière au bénéfice de ses associés propriétaires

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Marseille, 5e – N° 23MA02778 – 22 décembre 2025

TEXTES

Résumé

Conclusions du rapporteur public (Olivier Guillaumont)

RÉSUMÉ

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

- 1 S'inscrivant dans la logique de la décision *Syndicat des copropriétaires des Réaux* (CE, Section, 7 décembre 2001, n° 212773), la cour juge que le simple fait, pour une société civile immobilière (SCI) propriétaire d'un ensemble immobilier et dont les associés disposent d'un droit de jouissance exclusive sur un emplacement déterminé de cet ensemble, d'assurer la mission de conservation et d'entretien et d'administration des parties communes et de prendre en charge les éléments d'équipement communs et les services collectifs nécessaires à ces missions, en qualité de propriétaire unique de l'ensemble immobilier ne constitue pas, en tant que tel, l'exploitation d'une activité à but lucratif, au sens des principes exposés précédemment. Constitue en revanche une activité économique le fait, de prendre en outre en charge des éléments d'équipement communs et de fournir à ses associés des biens et des services collectifs lorsque ces éléments d'équipement et ces biens et services sont sans lien avec la conservation et l'entretien de l'ensemble immobilier et l'administration de ses parties communes. Par ailleurs, lorsqu'il existe

un lien direct entre le montant des frais et dépenses engagés par la SCI et les charges versées à son budget par ses associés, et que la société n'est pas placée dans un lien de subordination vis à vis des associés, elle doit être regardée comme fournissant à ces derniers des prestations de services à titre onéreux et comme exerçant cette activité de manière indépendante, au sens du I de l'article 256 et des premier et troisième alinéas de l'article 256 A du code général des impôts.

CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR PUBLIC

Olivier Guillaumont

Rapporteur public

Droits d'auteur

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

- 1 Créée en 1971, la société civile immobilière (SCI) du pin de la Lègue est propriétaire d'un domaine de 113 hectares à Fréjus. Elle a notamment pour objet la gestion, l'administration et l'aménagement en terrain de camping ou en parc résidentiel de loisir de ce domaine.
- 2 La SCI est propriétaire du terrain et de l'ensemble des installations : terrains de sports, piscines, restaurant, aire de jeux, espaces communs...
- 3 Les 2 400 associés de la SCI sont titulaires d'un droit de jouissance privatif et exclusif sur un emplacement déterminé ; ce droit étant attaché à leurs parts sociales. Concrètement, chaque associé peut installer sur la parcelle liée à ses parts une caravane, un mobile-home ou une tente.
- 4 La SCI Domaine du pin de la Lègue est propriétaire du terrain et de l'ensemble des installations qu'elle entretient, surveille et met à la disposition des résidents. Il s'agit du bâtiment d'accueil, des voies de circulation interne, du parc de stationnement, des sanitaires, des douches, du restaurant, des terrains de sport, des piscines, des aires de jeux, de la bibliothèque, du cinéma de plein air et de la discothèque. Elle propose également aux résidents diverses animations sportives et récréatives de type garderie, ateliers pour enfants, jeux ou soirées à thème, activités assurées soit directement par le personnel salarié de la société, soit par des entreprises tierces auxquelles celle-ci fait appel.
- 5 Le litige qui l'oppose à l'administration fiscale porte sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

- 6 Depuis sa création en 1971, la SCI a toujours souscrit des déclarations de taxe sur la valeur ajoutée ; elle doit logiquement symétriquement déduire depuis cette date la TVA grevant les différentes factures de ses fournisseurs et prestataires.
- 7 En juillet 2020, elle a présenté une réclamation dans laquelle elle a contesté le principe de son assujettissement à cette taxe et revendiqué, à défaut, l'application d'un taux réduit.
- 8 Elle relève appel du jugement du 18 septembre 2023 par lequel le tribunal administratif de Toulon a rejeté sa demande tendant à la restitution des droits de taxe sur la valeur ajoutée qu'elle a acquittés pour la période du 1^{er} janvier 2017 au 31 octobre 2020, en tant que ce jugement porte sur les droits acquittés au titre de la période postérieure au 31 décembre 2017.
- 9 Conformément aux prévisions de l'article R. 194-1 du livre des procédures fiscales, la charge de la preuve pèse sur la SCI dès lors que les impositions contestées ont été établies conformément à ses déclarations¹. Dès lors la SCI ne peut obtenir la restitution de droits de taxe sur la valeur ajoutée qu'elle a déclarés et spontanément acquittés conformément à ses déclarations qu'à la condition d'en établir le mal-fondé².
- 10 La SCI soutient à titre principal qu'elle ne doit pas être assujettie à la TVA dès lors qu'elle n'exerce aucune activité économique. Elle fait valoir qu'elle se borne à refacturer à ses 2 400 associés des frais exposés pour la gestion du domaine et qu'une telle activité ne caractérise pas une activité économique au sens de cet article.
- 11 La seule circonstance, à la supposer avérée, que la SCI se borne à refacturer des services sans faire de marge n'est à elle seule pas suffisante pour conclure à l'absence de soumission à la TVA³.
- 12 Ainsi, la circonstance qu'une activité soit effectuée sans marge, à prix coûtant, ne fait pas nécessairement obstacle à ce qu'elle puisse être soumise à TVA⁴. Sont soumises à la TVA les prestations de services effectuées à titre onéreux par une personne qui se livre de manière indépendante à l'exercice d'une activité économique, telle qu'une activité de prestataire de services en vue d'en retirer des recettes ayant un caractère de permanence même à prix coûtant.

- 13 La société soutient nous l'avons dit que son activité est purement patrimoniale et strictement limitée à une refacturation des charges exposées pour la gestion du domaine sur les parcelles duquel chacun des associés dispose, en vertu des statuts, d'un « droit d'usage ».
- 14 Vous pouvez la suivre sur le principe, effectivement, comme le rappelle également Emilie Bokdam-Tognetti dans ses conclusions précitées il « faut distinguer entre l'exercice d'une activité économique et la réalisation d'activités menées dans le cadre de la gestion d'un patrimoine privé ». Mais, précisément, nous allons y revenir, toute la question consiste à déterminer si la SCI s'est limitée à la réalisation d'activités menées dans le cadre de la gestion d'un patrimoine privée ou si elle a exercé une activité économique.
- 15 La SCI fait également une analogie avec le sort réservé en matière de TVA aux prestations assurées par les syndicats de copropriétaires pour le compte de leurs membres. Dans un arrêt *Syndicat des copropriétaires des Réaux*⁵, le Conseil d'État a opéré une distinction entre la mission de conservation et d'entretien de l'immeuble et d'administration des parties communes pour le compte de l'ensemble des copropriétaires de celle consistant à fournir des biens et services (collectifs, dit l'arrêt, mais aussi à notre sens nécessairement individuels) sans lien avec la conservation et l'entretien de l'immeuble et l'administration de ses parties communes.
- 16 L'arrêt *Syndicat des copropriétaires des Réaux* est fiché ainsi :

« En raison d'une part du lien direct existant, en vertu de l'article 10 de la loi du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, entre le montant des frais et dépenses engagés par les syndicats de copropriétaires et les charges versées au budget de ces syndicats par leurs membres, au prorata de leurs quote-parts respectives, et d'autre part de ce qu'ils ne sont pas placés dans un lien de subordination vis-à-vis des propriétaires, lesdits syndicats doivent être regardés comme fournissant à leurs membres des prestations de services à titre onéreux et comme exerçant cette activité de manière indépendante, au sens du I de l'article 256 et des premier et troisième alinéas de l'article 256 A du code général des impôts. a) Cependant, ne constitue pas une activité économique au sens des mêmes dispositions le simple fait, pour un tel syndicat, d'assurer la mission de conservation et d'entretien de l'immeuble et d'administration des parties communes que lui assigne la loi du

10 juillet 1965 et de prendre en charge les éléments d'équipement communs et les services collectifs nécessaires à ces missions, comme le ferait le propriétaire unique du même immeuble. b) Constitue en revanche une activité économique le fait, pour un syndicat de copropriétaires, de prendre en outre en charge des éléments d'équipement communs et de fournir à ses membres des biens et des services collectifs lorsque ces éléments d'équipement et ces biens et services sont sans lien avec la conservation et l'entretien de l'immeuble et l'administration de ses parties communes. »

- 17 Cette décision est éclairée par les conclusions de Gilles Bachelier dont il ressort que le fondement de cet arrêt repose sur l'idée, conformément au principe de neutralité de la TVA, qu'une opération « doit, pour être qualifiée d'économique, s'inscrire dans un circuit économique soumis aux lois normales de l'économie », circuit dont le fonctionnement ne doit pas être affecté par des distorsions de concurrence résultant du non-assujettissement à la taxe de certaines opérations. Suivant les conclusions du président Bachelier, le Conseil d'État a appliqué au cas des activités d'un syndicat de copropriétaires cette grille d'analyse : ne constitue pas une activité économique au sens de l'article 256 A du CGI le simple fait, pour un syndicat de copropriétaires, d'assurer la mission de conservation et d'entretien de l'immeuble et d'administration des parties communes que lui assignait la loi 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis et de prendre en charge les éléments d'équipement communs et les services collectifs nécessaires à ces missions, comme le ferait le propriétaire unique du même immeuble. En revanche, constitue une activité économique le fait, pour un syndicat de copropriétaires, de prendre en outre en charge des éléments d'équipement communs et de fournir à ses membres des biens et des services collectifs lorsque ces éléments d'équipement et ces biens et services sont sans lien avec la conservation et l'entretien de l'immeuble et l'administration de ses parties communes.
- 18 Même si l'arrêt du Conseil d'État fait référence aux dispositions législatives spécifiques de la loi de 1965 relative à la copropriété, cette approche, nous semble transposable au-delà de l'activité des syndicats de copropriétaires.

- 19 Il convient de relever que dans un précédent, la cour administrative d'appel (CAA) de Nantes a transposé partiellement ce raisonnement pour une société par actions simplifiée⁶. Le contentieux se présentait à front renversé au regard du présent dossier dès lors que dans ce précédent l'administration avait remis en cause des déductions de TVA. Il s'agissait d'une société par actions simplifiée, exerçant une activité d'acquisition, d'aménagement et d'exploitation de terrains de camping. La CAA de Nantes a jugé que la location d'emplacements sur un terrain de camping par cette SAS à ses actionnaires moyennant un tarif de 2 euros hors charges par mètre carré et par an devait être regardée comme une activité présentant un caractère économique dès lors qu'elle assurait à la société la perception de recettes qui n'étaient pas symboliques (8 126 euros pour 2010, 22 390 euros pour 2011 et 23 381 euros pour 2012) et qui présentaient, eu égard à la durée de location de deux ans renouvelable prévue aux contrats, un caractère de permanence. Elle a considéré que ni la modicité des loyers dont le caractère anormalement bas n'est pas établi en l'absence de termes de comparaison similaires, ni les liens existant entre les associés et les locataires ne permettaient de remettre en cause cette qualification d'opération économique. Par suite, cette activité, dont le caractère patrimonial n'a pas été démontré par l'administration, ouvrait droit à déduction. Dans ce précédent, aucune activité à caractère patrimonial ne résultait de l'instruction.
- 20 Au regard de l'ensemble de ces considérations, il nous semble qu'il y a lieu de transposer en l'espèce la logique de la décision *Syndicat des copropriétaires des Réaux*. Le simple fait, pour une SCI propriétaire d'un ensemble immobilier et dont les associés disposent d'un droit de jouissance exclusive sur un emplacement déterminé de cet ensemble, d'assurer la mission de conservation et d'entretien et d'administration des parties communes et de prendre en charge les éléments d'équipement communs et les services collectifs nécessaires à ces missions, en qualité de propriétaire unique de l'ensemble immobilier ne constitue pas, en tant que tel, l'exploitation d'une activité à but lucratif, au sens des principes exposés précédemment. Constitue en revanche une activité économique le fait, de prendre en outre en charge des éléments d'équipement communs et de fournir à ses associés des biens et des services collectifs lorsque ces éléments d'équipement et ces biens et services sont sans lien avec la

conservation et l'entretien de l'ensemble immobilier et l'administration de ses parties communes. Par ailleurs, vous pourrez juger également que lorsqu'il existe un lien direct entre le montant des frais et dépenses engagés par la SCI et les charges versées à son budget par ses associés, et que la société n'est pas placée dans un lien de subordination vis à vis des associés, elle doit être regardée comme fournissant à ces derniers des prestations de services à titre onéreux et comme exerçant cette activité de manière indépendante, au sens du I de l'article 256 et des premier et troisième alinéas de l'article 256 A du code général des impôts.

- 21 L'application de ces principes se révèle délicate en l'espèce faute notamment de comptabilité analytique. Nous l'avons dit, depuis sa création, la SCI soumet à la taxe sur la valeur ajoutée au taux de 20 % les appels de charge auxquels elle procède, et il lui appartient donc de démontrer que, contrairement aux déclarations souscrites, et alors qu'elle continue à facturer de la taxe sur la valeur ajoutée et à déposer ses déclarations auprès du service des impôts des entreprises de Fréjus, son activité n'est pas taxable.
- 22 En l'espèce, si l'activité exercée par la SCI correspond pour partie à une simple activité de conservation et d'entretien de l'ensemble immobilier et à l'administration des parties communes, elle ne se limite pas à une telle activité, alors que la société fournit à ses membres un ensemble de services manifestement sans lien avec la conservation et l'entretien de l'ensemble immobilier.
- 23 Au titre de la conservation et de l'entretien de l'ensemble immobilier et de l'administration des parties communes, l'ensemble des charges pour lesquelles, selon le C du III de l'article 11 de ses statuts, la SCI assume, dans un premier temps, les charges qu'elle refacture ensuite au prorata des parts détenues. Il s'agit notamment du règlement des impôts, contributions et taxes, auxquels est assujéti l'ensemble immobilier, ainsi que le paiement des charges tenant à l'entretien des voies, jardins, piscines, terrains de jeux ou de sports, de toutes les canalisations souterraines ou lignes aériennes établies sur le domaine, à l'entretien et la réparation des bâtiments « centres communautaires ». Il s'agit encore du paiement des charges liées aux bâtiments administratifs de l'ensemble, à l'entretien des clôtures, mais également du paiement des salaires, honoraires et frais liés à

l'administration générale du domaine, à la consommation d'eau et d'électricité, aux primes d'assurances contre l'incendie, accidents et autres risques, à l'enlèvement des ordures ménagères et à tous frais d'entretien et de réparations, grosses ou menues, s'appliquant à l'ensemble des installations collectives ou liés à la conservation du bien immobilier. Les associés sont également redevables des charges individuelles comprenant toutes les autres charges liées à la jouissance privative d'un emplacement, le compte des charges étant établi une fois par an dans les six mois suivant l'année écoulée.

- 24 Mais, ainsi que l'a relevé le tribunal, dans le cadre de son objet, la SCI Domaine du pin de la Lègue propose aussi aux résidents diverses animations sportives et récréatives de type garderie, ateliers pour enfants, jeux ou soirées à thème, activités assurées soit directement par le personnel salarié de la société, soit par des entreprises tierces auxquelles celle-ci fait appel.
- 25 Elle exerce donc, au moins pour partie, une activité économique au sens des principes exposés précédemment. Alors qu'il appartient à la société de démontrer l'inexactitude des bases déclarées par ses soins et qu'elle n'est pas en mesure de déterminer la part de ces recettes correspondant à une activité de pure gestion patrimoniale, elle n'est, en tout état de cause, pas fondée à soutenir que l'absence de constitution de secteur distinct ne saurait lui être opposée. La charge de la preuve joue ici à plein.
- 26 La SCI peut donc être regardée comme un assujetti agissant en tant que tel. Comme l'indique Jean Maia dans son commentaire au bulletin des conclusions fiscales de la *décision Syndicat de copropriétaires des Réaux* (BDCF 2/02 n° 19), la notion d' « assujetti en tant que tel » a « partie liée avec celle d'activité économique, dans la mesure où la reconnaissance de la qualité d'assujetti dépend de l'identification en amont de l'exercice d'une activité économique ». La requérante soutient qu'elle ne peut être regardée comme exerçant son activité de manière indépendante au sens des dispositions précitées de l'article 256 A. La condition d'indépendance aboutit en effet à exclure du champ de la taxe les activités effectuées dans le cadre d'une étroite subordination juridique. Mais ce moyen ne tient pas. Ainsi que l'a relevé le tribunal, la SCI Domaine du pin de la Lègue est une personne morale distincte de ses associés et dotée de ses propres

organes de direction et gestion constitués, selon l'article 15 de ses statuts, d'un conseil d'administration et d'un ou plusieurs gérants désignés parmi ses associés. L'article 2 des mêmes statuts précise que la SCI est « seule responsable vis à vis des pouvoirs publics et des tiers des obligations résultant tant des présents statuts que des prescriptions administratives ». Si la SCI est, aux termes des articles 17 à 21 de ses statuts, placée sous le contrôle de ses associés auxquels elle rend compte lors des assemblées générales, cette circonstance, commune à toutes les sociétés, n'est pas révélatrice d'un lien de subordination. Dès lors, le moyen peut être écarté.

- 27 Au final, il existe un lien direct entre le montant des frais et dépenses engagés par la SCI Domaine du pin de la Lègue et les charges versées à son budget par ses membres, et, nous l'avons dit, elle n'est pas placée dans un lien de subordination vis à vis des propriétaires.
- 28 Il résulte de tout ce qui précède que la SCI Domaine du pin de la Lègue, qui fournit à ses membres, de manière indépendante et à titre onéreux, simultanément des prestations de services tenant à la conservation et l'entretien de l'ensemble immobilier et à l'administration des parties communes et des prestations sans lien avec la conservation et l'entretien de l'ensemble, et qui n'est pas en mesure de déterminer, au sein de ses recettes, la part correspondant à son activité taxable et celle correspondant à son activité non taxable, n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que l'administration a refusé de lui restituer la taxe dont elle revendique globalement la restitution.
- 29 Notre position aurait sans doute été différente si la SCI rapportait cette preuve. Elle aurait pu le faire en produisant des éléments probants tels qu'une comptabilité analytique permettant de distinguer et de tracer les opérations qui entrent dans le champ de la TVA de celles qui en sont exclues.
- 30 La société revendique pour la première fois en appel le bénéfice de l'article 261 B du CGI, qui exonère de TVA les services rendus par un groupement qui concourent à l'activité économique exonérée de taxe de ses adhérents ou à une activité pour laquelle ils n'ont pas la qualité d'assujetti.

- 31 Vous pourrez là encore mobiliser la décision *Syndicat des copropriétaires des Réaux*. Il en résulte que l'exonération prévue par l'article 261 B du code général des impôts s'applique seulement aux services rendus par un groupement qui concourent à l'activité économique exonérée de taxe sur la valeur ajoutée des adhérents de ce groupement ou à une activité pour laquelle ils n'ont pas la qualité d'assujetti et ne s'étend pas aux services personnels rendus à ces adhérents sans rapport avec une activité économique exercée par eux en cette qualité.
- 32 En l'espèce, la détention de parts, par les associés de la SCI Domaine du pin de la Lègue, leur confère un droit de jouissance exclusive sur un emplacement déterminé et leur permet de se livrer à une activité de pur loisir dans le cadre d'un camping caravanning. Les services rendus, dans ce cadre, par la SCI à ses associés ne peuvent, dès lors et en tout état de cause, être regardés comme concourant à une activité économique exonérée de taxe sur la valeur ajoutée exercée par les associés en cette qualité ou à l'exercice, en leur qualité d'associé, d'une activité économique pour laquelle ils n'ont pas la qualité d'assujetti. Il suit de là que la société n'est pas fondée à prétendre au bénéfice de l'exonération prévue par les dispositions l'article 261 B du CGI.
- 33 En dernier lieu, la SCI fait valoir à titre subsidiaire qu'elle était fondée à se prévaloir du taux réduit de 10 % prévu par l'article 279 a) du code général des impôts pour les locations de terrains de camping classés et étendu, par une réponse de la direction de la législation fiscale, aux prestations réalisées dans le cadre d'un parc résidentiel de loisirs.
- 34 Mais la SCI ne fournit pas de logement à ses associés et ne peut être regardée comme louant des emplacements sur un terrain de camping classé au seul motif que ses associés disposent, à travers la détention des parts sociales, d'un droit de jouissance exclusif sur un emplacement donné, alors, en toute hypothèse, qu'elle ne justifie pas que l'ensemble immobilier qu'elle possède et entretient constituerait un terrain de camping classé. Elle n'est, dès lors, pas fondée à soutenir que les services qu'elle fournit à ses associés constitueraient, avec des prestations relatives à des terrains de camping classé, une prestation unique au regard de la taxe sur la valeur ajoutée, passible de ce fait du taux de 10 % prévu par les dispositions précitées. En

tout état de cause les éléments de doctrine qu'elle invoque ne donne pas de la loi fiscale en vigueur une interprétation favorable dont les contribuables pourraient se prévaloir sur le fondement de l'article L. 80 A du LPF.

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

NOTES

1 Notamment CE 8 janvier 1975, n° 91581, RJF 3/75 n° 128 ; CE 28 avril 1982, n° 22593, RJF 6/82 n° 620 ; CE 26 juin 1985, n° 44990 : RJF 8-9/85 n° 1178 ; CE 11 mai 1994, *Desheulles*, n° 126303, RJF 7/94 n° 797 et, en matière de TVA, CE 26 mars 1980 n° 12008, RJF 6/80 n° 482 ou CE 15 novembre 2006, n° 289805, RJF 2/07 n° 152, BDCF 2/07 n° 20 conclusions S. Verclytte.

2 par exemple : CE, 5 juin 2019, *Magri c\ Ministre de l'action et des comptes publics*, n° 412127.

3 Voyez notamment sur ce point les conclusions de M^{me} Emilie Bokdam-Tognetti sur CE, 13 décembre 2017, *société Lagardère SCA*, n°397580, dans lesquelles elle rappelle que « Pour qu'une opération entre dans le champ d'application de la TVA, il doit s'agir, en vertu de l'article 256 du CGI, d'une livraison de biens ou d'une prestation de services » effectuée à titre onéreux par un assujetti agissant en tant que tel. Une jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) interprète la notion de prestation de services à titre onéreux comme supposant l'existence, entre le prestataire et le bénéficiaire, d'un rapport juridique au cours duquel des prestations réciproques sont échangées, la rétribution perçue par le prestataire constituant la contre-valeur effective du service fourni au bénéficiaire. Si le prix payé par le bénéficiaire doit être en relation avec l'avantage reçu, il n'est en revanche pas nécessaire, pour qu'une prestation de services ou une livraison de biens soit regardée comme rendue à titre onéreux, qu'elle soit facturée à un prix incluant une marge. Une transaction peut s'opérer à perte ou à prix coûtant et être soumise à la TVA : la contrepartie financière reçue suffit à la regarder comme réalisée à titre onéreux. À cet égard, si la facturation d'un service à prix coûtant avait constitué une opération par construction exclue du champ d'application de la TVA car non onéreuse, l'article 261 B du CGI n'aurait pas eu à instituer, au profit des groupements dont les membres sont exonérés de TVA ou non

assujettis, une exonération de cette taxe à raison des services qu'ils rendent à leurs adhérents lorsqu'ils les leur facturent à prix coûtant » (*Revue de droit fiscal*, n° 10, 8 mars 2018), comm. 211).

4 Voyez également sur ce point les conclusions de Gilles Bachelier à la RJF 2/02 n° 148 sur l'arrêt CE, Section, 7 décembre 2001, *Syndicat des copropriétaires des Réaux*, n° 212773 : « Pour que la prestation soit taxable, il doit exister un lien direct entre celui qui fournit le service et son bénéficiaire ce qui suppose que le service puisse être individualisé et qu'il existe une relation nécessaire entre le niveau des avantages retirés par le bénéficiaire du service et la contre-valeur qu'il verse au prestataire. Il importe peu à cet égard que les opérations soient effectuées sans but lucratif ou sans bénéfice. Ainsi vous avez admis l'existence d'un lien direct dans le cas de travaux de construction d'ouvrages collectifs de défense contre la mer dont le financement par une cotisation syndicale est réparti entre tous les propriétaires par une association syndicale autorisée en fonction de la superficie de leurs parcelles (CE sect. 28 juillet 1993 n° 46886, Bernadet : RJF 8-9/93 n° 1138, conclusions O. Fouquet Dr. fisc. 44/96 c. 1347) ».

5 CE, Section, 7 décembre 2001, *Syndicat des copropriétaires des Réaux*, n° 212773, avec les conclusions du commissaire du gouvernement Gilles Bachelier à la RJF 2/02 n° 148.

6 CAA Nantes, 19 octobre 2017, *SAS le domaine du soleil levant c/ Ministre de l'action et des comptes publics*, n° 16NT01751 aux conclusions Thurian Jouno à la *Revue de Jurisprudence Fiscale* 2/18.

INDEX

Mots-clés

SCI, activité économique, exercice indépendant, notion

Rubriques

Fiscalité

Bénéfice de l'exonération forfaitaire de 30 % de la prime d'impatriation prévue par les dispositions du 1° du I de l'article 155 B du code général des impôts : le cas d'un joueur de football professionnel

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Marseille, 1re – N° 24MA02687 – 18 décembre 2025

TEXTES

Résumé

Conclusions du rapporteur public (Didier URY)

RÉSUMÉ

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

- 1 Les autres conditions n'étant pas en débat, la cour avait à se prononcer sur le niveau de rémunération du contribuable, rémunération qui doit, en application du 3^e alinéa du 1 du I de l'article 155 B du code général des impôts, être égale ou supérieure, après abattement de 30 %, « à la rémunération versée au titre de fonctions analogues dans l'entreprise ou, à défaut, dans des entreprises similaires établies en France ».
- 2 En l'espèce, le contribuable, imposé conformément aux termes de sa déclaration, qui ne faisait pas mention de cette exonération, supportait la charge de la preuve.
- 3 S'agissant d'un joueur de football, la rémunération doit être appréciée par rapport à celle de joueur exerçant des fonctions comparables, à savoir attaquant, défenseur ou gardien.

- 4 La cour précise qu'il doit également être tenu compte de la qualité de titulaire ou de remplaçant.
- 5 La cour juge que les pièces nouvelles produites en cause d'appel par le contribuable (un extrait anonymisé des déclarations sociales nominatives 2017 de trois joueurs identifiés par leur matricule et une nouvelle attestation établie le 24 octobre 2014 par l'OGC Nice indiquant la rémunération brute annuelle moyenne versée à trois salariés identifiés par leurs numéros de matricule au titre de fonctions analogues -joueur professionnel – attaquant), associées notamment à des données issues de la presse spécialisée, permettent de démontrer, en l'absence d'éléments contraires suffisants apportés par l'administration fiscale, que M. A était, au titre de l'année 2017, l'attaquant titulaire le mieux rémunéré de l'Olympique Gymnaste Club (OGC) Nice et que sa rémunération, après abattement, était significativement supérieure à celle des trois autres attaquants titulaires du club.
- 6 Cet arrêt apporte ainsi un éclairage sur ce qui est attendu d'un contribuable qui supporte la charge de la preuve : il ne s'agit pas, pour l'intéressé, d'apporter une preuve absolue, mais de faire état, en fonctions des moyens qui sont les siens, d'éléments convergents et suffisamment probants.

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 M. A, de nationalité italienne, est un joueur de football professionnel, plus précisément un attaquant, qui a été recruté par l'Olympique Gymnaste Club de Nice, en abrégé « OGC Nice », à compter du 31 août 2016. Il y est resté jusqu'en janvier 2019, pour être ensuite transféré à l'Olympique de Marseille. Il a été assujetti à l'impôt sur le revenu de l'année 2017 conformément aux éléments qu'il a porté dans sa déclaration d'ensemble des revenus, soit un revenu déclaré de 6 769 677 euros, pour une imposition de 3 264 739 euros. Il a déposé deux réclamations tendant à solliciter le bénéfice du régime forfaitaire des impatriés prévu à l'article 155 B du code général des impôts (CGI), soit une exonération de 30 % de ses revenus équivalant à une prime d'impatriation de 2 030 903 euros, aboutissant selon lui à un dégrèvement de la somme de 913 906 euros. La première réclamation a été rejetée pour défaut de justificatifs, et la seconde au motif qu'il n'entrait pas dans les prévisions du régime de faveur demandé. Il relève appel du jugement du 27 juin 2024 (n° 2103756) par lequel le tribunal administratif de Nice a rejeté sa demande en réduction de la cotisation d'impôt à laquelle il a été assujetti au titre de l'année 2017.
- 2 Le régime des impatriés vise à favoriser la mobilité professionnelle temporaire en France depuis l'étranger de cadres et salariés à haut potentiel, en leur accordant un régime fiscal avantageux d'exonération totale ou partielle de certains éléments de leur revenu. Le I de l'article 154 B dispose que le bénéfice de l'exonération d'imposition forfaitaire de 30 % de leur rémunération directement liée à cette situation, est réservé aux personnes recrutées directement à l'étranger par une entreprise établie en France, pour une durée limitée, et qui n'ont pas eu de domicile fiscal en France lors

des cinq années qui précèdent leur installation en France. La personne en mobilité interne à sa société ou au même groupe en est exclue parce qu'elle n'est pas réputée être « appelé(e) de l'étranger »¹, et l'exonération s'applique à l'ensemble de la rémunération imposable, y compris et notamment aux indemnités versées à l'occasion de la rupture du contrat de travail².

- 3 En l'espèce, il est constant que M. A n'était pas résident fiscal français pendant les cinq années précédant son installation en France. Le seul point litigieux porte sur le respect de la condition posée par le dernier alinéa du I de l'article 155 qui dispose que

« Si la part de la rémunération soumise à l'impôt sur le revenu en application du présent I est inférieure à la rémunération versée au titre de fonctions analogues dans l'entreprise ou, à défaut, dans des entreprises similaires établies en France, la différence est réintégrée dans les bases imposables de l'intéressé ».

- 4 M. A ayant été imposé conformément aux éléments de sa déclaration souscrite dans le délai légal, il lui incombe d'établir le caractère exagéré de l'imposition en résultant.
- 5 La rémunération de référence est faite par comparaison avec celles perçues par un ou plusieurs salariés de l'entreprise ou d'une entreprise similaire l'année civile au cours de laquelle le régime préférentiel est revendiqué (éventuellement ajustée au *prorata temporis*), exerçant des fonctions analogues au contribuable. Pour déterminer la rémunération dite de référence, il convient de sélectionner des termes de comparaison pertinents, sachant que c'est toujours au contribuable de justifier du respect de la condition. La comparaison s'effectue en pratique avec les rémunérations portées par l'employeur dans la déclaration annuelle des données sociales (DADS) ou la déclaration sociale nominative (DSN), correspondant au montant net des rémunérations imposables selon les règles applicables aux traitements et salaires, ou au bénéfice d'une attestation de l'employeur. La charge de la preuve que la part de la rémunération demeurant imposable à l'impôt sur le revenu après abattement de 30 % serait au moins égale à la rémunération versée à des joueurs exerçant des fonctions analogues au

sein du club, ou à défaut d'autres entreprises similaires établies en France pèse sur le demandeur³.

6 Sur ce point, la cour administrative d'appel de Paris a jugé que la rémunération d'un milieu de terrain, en l'occurrence M. B, devait être comparée à celles de joueurs occupant le même poste, et non pas à des défenseurs ou à des attaquants, qui ne peuvent être regardés comme exerçant des fonctions analogues à celles des joueurs exerçant comme milieux de terrain au sens des dispositions de l'article 155 B du code général des impôts⁴.

7 Au cas particulier, comme déjà dit, M. A est attaquant, et vous avez au dossier deux articles du célèbre magazine sportif « L'Équipe » qui expose des estimations des salaires de plusieurs joueurs de l'OGC Nice, dont certains ne sont pas des attaquants, notamment C et D, sachant que M. A serait le mieux payé avec un salaire mensuel de 450 000 euros, le second arrivant avec un revenu de seulement, pourrait-on dire, 250 000 euros. Les premiers juges ont estimé, à juste raison nous semble-t-il, que ces éléments journalistiques étaient à eux seuls insuffisants pour acquérir la certitude que la rémunération de l'intéressé après exonération était supérieure à celles de joueurs du même club au même poste, même s'il s'agit d'une information intéressante. Il en allait de même de l'attestation du 8 juin 2018 émanant de l'OGC Nice stipulant que la rémunération brute annuelle qui pourrait être versée à un footballeur pour la fonction occupée par M. A pourrait s'élever à 2 000 000 d'euros, qui par son caractère évasif ne permet pas de fixer avec précision la rémunération de référence. Par contre vous avez la certitude que M. A perçoit un salaire mensuel de 405 000 euros.

8 En appel, les éléments de preuve que la rémunération de M. A soumise à l'impôt sur le revenu soit au moins égale à celle perçue au titre de fonctions analogues dans son club, ou à défaut à des clubs équivalents sont plus étoffés, puisque vous avez en main un extrait anonymisé des déclarations sociales nominatives de l'année 2017 de trois joueurs identifiés par leur matricule, et une nouvelle attestation du 24 octobre 2014 de l'OGC Nice indiquant que les salariés concernés sont des attaquants, accompagné d'un tableau récapitulatif faisant apparaître une moyenne de rémunération brute de ces trois joueurs de 1 008 118 euros, soit 924 470 euros en net. Il doit vous être

précisé qu'au stade de l'instruction de la réclamation préalable l'OGC Nice n'avait pas souhaité transmettre des informations de cette nature au fisc par l'intermédiaire de M. A pour des raisons de confidentialité, certainement pour ne pas courir le risque de divulgation d'informations sensibles sur la valeur estimée de ses joueurs, ce qui pourrait blesser la susceptibilité de certains moins bien payés que d'autres, ou au contraire, gonfler l'orgueil des mieux rémunérés, ce qui dans tous les cas pourrait causer de graves dommages à l'amour propre des divas du tapis vert, et contribuerait à gâcher leurs prestations sur le terrain. Le mutisme du club sur l'identité des joueurs est donc compréhensible.

- 9 Le ministre fait valoir que ces documents qui ne mentionnent pas les noms des joueurs ne permettent pas de s'assurer qu'ils sont attaquants, outre que la seconde attestation du club mentionne un montant différent de la première, et qu'il n'est pas démontré que d'autres joueurs n'occupant pas le poste d'attaquant soient mieux payés que M. A. Toutefois, le fisc peut avoir facilement accès aux déclarations sociales nominatives de l'année 2017 pour s'assurer des dires de M. A, outre que nous savons que dans l'immense majorité des cas, ce sont les attaquants qui sont les mieux payés dans un club, puisque ce sont eux qui font le spectacle en marquant des buts.
- 10 En outre, vous avez au dossier une information tirée du magazine « l'Équipe » qui indique que les clubs peuvent recruter un joueur pour plus cher que sa valeur du moment pour le valoriser à travers ses matchs et le revendre ensuite avec un gain substantiel au mercato, dans l'idée de faire du profit sur ce joueur, et « L'Équipe » vous apprend que cela a été le cas pour M. A. Vous savez également que sur l'année 2017 il n'y avait, outre M. A, que trois attaquants titulaires, et même si les contrats sont établis à cheval sur deux années, M. A vous produit son contrat de joueur qui confirme sa rémunération de 405 000 euros mensuelle sur une année.
- 11 Au vu de tous ces éléments, il nous semble que vous disposez d'un faisceau d'indices qui convergent tous pour démontrer que M. A était le joueur le mieux payé de l'OGC Nice, et ce d'une manière substantielle. Vous pouvez donc lui accorder la décharge sollicitée, et 2 000 euros de frais de procès. Par ailleurs, les conclusions de M. A visant au remboursement de la somme sollicitée en dégrèvement et

le paiement des intérêts moratoires correspondants sont irrecevables, faute d'un litige né et actuel avec le comptable, ce dont vous avez informé les parties.

- 12 Par ces motifs, nous concluons, à l'annulation du jugement du tribunal administratif de Nice du 27 juin 2024, à la réduction de la base imposable de M. A à l'impôt sur le revenu de l'année 2017 de 30 %, et à la décharge de la cotisation y afférente dans cette mesure, outre le versement par l'État de la somme de 2 000 euros de frais de procès, et au rejet du surplus de la requête.

NOTES

- 1 CE, 22 décembre 2022, M. E, n° 427536.
- 2 CE, 4 octobre 2023, M. F, n° 466714.
- 3 CAA, Bordeaux, 23 novembre 2020, M. G, n° 18BX04507.
- 4 CAA Paris, 16 mars 2021, M. B, n° 19PA00956, RJF 7/21, n° 715, concl. A. Stolz-Valette.

INDEX

Mots-clés

prime d'impatriation, exonération forfaitaire

Rubriques

Fiscalité

Une association syndicale libre est-elle assujettie à la taxe sur la valeur ajoutée ?

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Marseille, 3e – N° 24MA03121 – 16 avril 2026

TEXTES

Résumé

Conclusions du rapporteur public (Didier URY)

RÉSUMÉ

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

- 1 La cour transpose aux associations syndicales libres la grille d'analyse donnée par le Conseil d'État dans sa décision *Syndicat des copropriétaires des Réaux* s'agissant des syndicats de copropriétaires en matière d'assujettissement à la taxe sur la valeur ajoutée (CE, 7 décembre 2001, n° 212773, *Syndicat des copropriétaires des Réaux*, au Recueil). Elle juge, en conséquence, que l'activité d'une association syndicale libre consistant, aux termes de ses statuts, à assurer la conservation et l'entretien de l'immeuble, l'administration des parties communes et à prendre en charge les éléments d'équipement communs et les services collectifs nécessaires à ses missions, comme le ferait le propriétaire unique du même immeuble, ne constitue pas une activité économique soumise à la taxe sur la valeur ajoutée au sens de l'article 256 A du code général des impôts.
- 2 À rapprocher, s'agissant d'une société civile immobilière de : CAA, Marseille, 22 décembre 2025, *SCI Domaine du pin de la Lègue*, n° 23MA02778, publiée dans le même numéro de la revue.

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 L'association syndicale libre (ASL) Resort A a été créée le 1^{er} juin 2018 par quatre sociétés en nom collectif (SNC) qui détiennent respectivement une académie sportive, un internat, un hôtel-restaurant et un immeuble de logements, l'ensemble formant une école de tennis fondée par l'entraîneur Patrick A à Biot.
- 2 La société a présenté une demande de remboursement de crédit de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) au titre de l'année 2020 qui, après instruction sur place, a été rejetée par l'administration. Elle relève appel du jugement du 18 octobre 2024 (n° 2104881) par lequel le tribunal administratif de Nice a rejeté sa demande en remboursement de la somme de 211 672 euros.
- 3 Ce dossier présente une certaine complexité puisque la requérante soutient qu'en sa qualité de fournisseur de services à ses membres qui exercent eux-mêmes une activité économique elle est un assujetti agissant en tant que tel, tandis que le service n'a pas accédé à ses prétentions au motif qu'elle ne pouvait être considérée comme assujettie à la taxe faute d'exercer une activité économique, les premiers juges ayant quant à eux considéré qu'elle entrait dans le champ d'application de la taxe mais qu'elle en était exonérée au visa des articles 261 B du code général des impôts, qui prévoient que les organismes sans but lucratif ne sont pas redevable de la taxe au titre des services qu'ils rendent à leurs membres.
- 4 Examinons donc les positions exprimées par les différents acteurs de ce litige.
- 5 Vous savez que les dispositions combinées des articles 256 et 256 A du code général des impôts (CGI) assujettissent à la taxe sur la valeur

ajoutée les personnes qui effectuent de manière indépendante une activité économique, quel que soit leur statut juridique, c'est-à-dire des activités de producteur, de commerçant ou de prestataire de services. Celui qui livre des biens ou effectue des prestations de services à titre onéreux ne peut qu'être considéré comme un assujetti agissant en tant que tel, et donc redevable de la taxe sur la valeur ajoutée.

- 6 Toutefois, ne constitue pas une activité taxable le simple fait pour un syndicat de copropriété d'assurer la mission de conservation et d'entretien de l'immeuble et d'administration des parties communes que lui assigne la loi, comme le ferait le propriétaire unique d'un immeuble, étant précisé qu'un tel syndicat n'est jamais propriétaire des équipements communs, ceux-ci appartenant en indivision aux copropriétaires. Il nous semble que vous êtes ici dans une gestion identique à celle d'un syndicat de copropriétaires qui gère son patrimoine, et donc l'ASL n'entre pas dans le champ d'application de la taxe sur la valeur ajoutée. Voyez sur ce point la décision du Conseil d'État du 7 décembre 2001, *syndicat des copropriétaires des Réaux* (n° 212 773).
- 7 Nous n'avons pas non plus identifié un lien direct entre le prix des prestations rendues par l'ASL et la gestion des équipements communs que sont par exemple l'entretien des espaces verts et du réseau primaire et secondaire d'arrosage hors la consommation de l'eau, l'entretien de la voirie et des espaces de stationnements, l'entretien des poubelles et des locaux techniques, du réseau d'eau pluvial (...), dès lors que les appels de charges portent sur une somme globale appelée pour l'année fixée selon une clé de répartition entre les membres déterminée par les statuts, et pas sur des prestations spécifiquement individualisées, outre que leur montant est totalement décorrélé des dépenses effectivement supportées. Par suite, il n'est pas possible d'identifier ces actes comme commerciaux pour caractériser une activité lucrative rendant l'ASL passible de la taxe¹
- 8 Nous vous proposons donc de juger que l'ASL n'entre pas dans le champ d'application de la taxe.
- 9 Pour autant, si vous appréciez qu'elle est assujettie à la taxe, en serait-elle pour autant redevable. À ce titre, l'article 261 B du code

général des impôts exonère de TVA sous certaines conditions les services rendus à leurs membres par certains groupements. L'exonération prévue à l'article 261 B du CGI ne vise que les prestations de services à l'exclusion, par conséquent, des livraisons de biens qui doivent être soumises à la TVA, qu'elles soient effectuées auprès de membres de la société ou non. Par ailleurs, au visa de l'article 261-7,1° b du code général des impôts, éclairé par la règle des « 4P », vous savez que les associations et organismes à but non lucratif rendant des services à leurs membres, sont exonérées de taxe sur la valeur ajoutée².

- 10 L'ASL qui veut absolument être redevable de la TVA pour pouvoir la déduire veut vous convaincre de son caractère lucratif en se prévalant de la décision du Conseil d'État *Association Club Piou-Piou de Valmorel Doucy*³ qui dénie à l'association club Piou-Piou de Valmorel le bénéfice de l'exonération de TVA, au motif qu'elle offre un avantage concurrentiel à son partenaire économique dans le cadre d'une relation privilégiée, c'est-à-dire l'école du ski français (ESF) de Valmorel, parce qu'elle profite aux moniteurs de ski ESF de cette station alors qu'elle est en situation de concurrence avec les autres garderies des stations de ski de la vallée de la Tarentaise.
- 11 Toutefois, au cas particulier, nous ne voyons pas en quoi l'ASL pourrait être assimilée à un opérateur économique agissant dans un cadre concurrentiel puisque comme déjà dit sa mission se limite à la conservation du patrimoine du groupement par l'administration des parties et fonctions communes à un tarif qui est sans lien avec la réalité des services rendus, sachant en outre qu'elle est indemnisée de ses services par inscription au compte courant de ces adhérents des sommes convenues d'avance. Sa gestion est donc clairement désintéressée, et ainsi elle ne peut pas prétendre être redevable de la taxe.
- 12 Par ces motifs, et sans qu'il soit besoin d'examiner le bien-fondé des sommes réclamées au titre du remboursement de la taxe payée, nous vous proposons de rejeter la requête de l'Association Libre Syndicale Resort A en toutes ses demandes.
- 13 Telles sont nos conclusions dans cette instance.

NOTES

- 1 CE, 30 décembre 2009, *Syndicat de copropriétaires Saint-Vincent Langevin*, n^{os} 294933, 294934.
- 2 CE, 1^{er} octobre 1999, *Association Jeune France*, n^o 170289, RJF n^o 11/99 n^o 1338.
- 3 CE, 17 octobre 2022, *Min. c/ Association Club Piou-Piou de Valmorel Doucy*, n^o 453019.

INDEX

Mots-clés

association syndicale libre, activité économique, notion, soumission à TVA

Rubriques

Fiscalité

Affirmation de la compétence de la juridiction administrative pour connaître d'un litige indemnitaire lié à l'illégalité fautive d'une décision de préemption

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Marseille, 4e – N° 24MA02212 – 17 mars 2026

RÉSUMÉ

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

- 1 S'il résulte des dispositions des articles L. 213-11-1 et L. 213-12 du code de l'urbanisme que, lorsque la juridiction administrative a annulé une décision de préemption d'un bien, il appartient au juge judiciaire, en cas de non-respect, par le titulaire du droit de préemption, de son obligation de proposer l'acquisition du bien à l'ancien propriétaire, puis, le cas échéant, à l'acquéreur évincé, de connaître des actions indemnitaires que l'un et l'autre sont susceptibles d'engager à l'encontre de la collectivité publique titulaire du droit de préemption, de telles dispositions législatives ne font pas obstacle à ce que l'ancien propriétaire et l'acquéreur évincé recherchent, devant le juge administratif, la responsabilité du titulaire du droit de préemption du fait de l'illégalité fautive de sa décision, laquelle n'a pas pour effet l'extinction d'un droit de propriété.
- 2 La demande indemnitaire dirigée contre une commune par les acquéreurs évincés par sa décision illégale de préempter un bien étant fondée, non pas sur le non-respect par la commune de ses obligations découlant, du fait de l'annulation juridictionnelle de sa décision de préemption, des dispositions des articles L. 213-11-1 et L. 213-12 du code de l'urbanisme, mais sur la faute que constitue l'illégalité de cette décision, la cour a jugé que la juridiction administrative est compétente pour statuer sur cette demande, contrairement à ce qu'a considéré le tribunal.

INDEX

Mots-clés

droit de préemption, illégalité fautive, responsabilité administrative,
compétence de la juridiction administrative

Rubriques

Foncier-Propriétés publiques

Imputabilité au service des blessures infligées à un policier dans le cadre d'une intervention en dehors du service

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Marseille, 4e – N° 25MA02088 – 24 février 2026

TEXTES

Résumé

Note universitaire :

Commentaire / Philippine Lohéac-Derboulle

RÉSUMÉ

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

- 1 Lorsqu'un fonctionnaire actif de la police nationale intervient, en dehors des heures normales de service et y compris de sa propre initiative, pour porter assistance à une personne en danger, pour prévenir ou réprimer un acte de nature à troubler l'ordre public, ou pour protéger l'individu ou la collectivité contre des atteintes aux personnes ou aux biens, un accident survenu dans ces circonstances présente, en l'absence de faute personnelle ou de toute autre circonstance particulière détachant cet évènement du service, le caractère d'un accident de service.
- 2 La cour juge, dans le cas d'un policier au volant de son véhicule transportant sa famille, et dont la route a été volontairement entravée par le véhicule d'un individu qui l'a d'abord doublé, que ce fonctionnaire devait être regardé non seulement comme ayant cherché, par les manœuvres réalisées avant que les deux véhicules soient à l'arrêt, à faire cesser un comportement dangereux d'un automobiliste coupable d'infractions au code de la route, mais également comme ayant tenté, lorsqu'il est sorti de son véhicule, de

protéger les membres de sa famille en situation de danger avéré face au comportement menaçant de cet automobiliste. Après être sorti de son véhicule, le fonctionnaire a subi des agressions verbales puis physiques ayant occasionné, outre une névrose traumatique avec anxiété permanente, une fracture du quart proximal du tibia gauche associée à une fracture non déplacée du col du péroné homolatéral sans complication vasculo-nerveuse. La cour en a déduit que l'accident survenu dans les circonstances de cette intervention, en dehors des heures normales de service, présente le caractère d'un accident de service, alors même que le fonctionnaire n'avait pas énoncé qu'il était policier avant de recevoir les coups ayant entraîné les blessures précédemment décrites. La décision d'admettre l'agent à la retraite pour invalidité non imputable au service est donc dans cette mesure entachée d'une erreur d'appréciation.

NOTE UNIVERSITAIRE

Commentaire

Philippine Lohéac-Derboulle

Maîtresse de conférences en droit public à l'Université d'Angers, Centre Jean Bodin EA 4337

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

- 1 À la suite d'une agression physique et verbale dont il a fait l'objet, un brigadier-chef de la police nationale a été placé en arrêt de travail puis en congé pour invalidité temporaire imputable au service. Il a parallèlement sollicité sa mise à la retraite par voie d'invalidité imputable au service ainsi que l'attribution de l'allocation temporaire d'invalidité, demandes qui ont toutefois été rejetées. N'ayant obtenu que sa mise à la retraite pour invalidité non imputable au service, le fonctionnaire s'est tourné vers le tribunal administratif (TA) de Bastia afin d'obtenir l'annulation des décisions lui refusant l'octroi de l'allocation temporaire d'invalidité et la mise à la retraite pour invalidité imputable au service. Les juges de première instance ayant rejeté l'ensemble de ses conclusions, il a interjeté appel devant la cour administrative d'appel (CAA) de Marseille.
- 2 Si, pour un motif qui ne sera pas développé ici, celle-ci renvoie au Conseil d'État les conclusions dirigées contre le jugement en tant qu'il statue sur la première demande, elle se prononce sur celles relatives à la seconde ainsi que sur des conclusions à fin d'injonction. Les juges d'appel estiment à ce titre que l'accident dont a été victime le requérant présente bien le caractère d'un accident de service. Ils en déduisent qu'en prononçant sa mise à la retraite pour invalidité non imputable au service l'administration a entaché sa décision d'une erreur d'appréciation. Le jugement du TA est donc annulé sur ce point et les conclusions à fin d'injonction accueillies.
- 3 La difficulté résidait dans les circonstances particulières de l'accident en cause, le fonctionnaire concerné ayant été agressé par un

automobiliste alors qu'il rentrait de soirée avec sa famille en voiture, donc en dehors de ses heures normales de service. Dans une telle situation, les juges d'appel auraient pu être conduits, en application du droit commun des accidents de service, à lui refuser le bénéfice de la présomption d'imputabilité au service issue des arrêts M^{me} A et M^{me} B¹ et désormais consacrée par l'article L. 822-18 du code général de la fonction publique (CGFP). Ils auraient alors exigé, pour que l'accident soit néanmoins reconnu imputable au service, que soit établie l'existence d'un lien direct entre celui-ci et le service. Tel est d'ailleurs le raisonnement qu'avait suivi la rapporteure publique Claire Balaesque dans ses conclusions sur l'arrêt commenté : estimant que le lien direct avec le service de cet accident survenu en dehors des temps et lieux du service ne pouvait être regardé comme établi, elle avait logiquement conclu au rejet des conclusions dirigées contre la décision de refus de mise à la retraite pour invalidité imputable au service².

- 4 La formation de jugement de la CAA adopte cependant un raisonnement différent. Celui-ci s'inscrit dans la droite lignée d'un arrêt rendu le 6 février 2026, soit moins de trois semaines auparavant, par la haute juridiction administrative dans une autre affaire³. Le Conseil d'État y a institué, au bénéfice des fonctionnaires actifs de la police nationale, une présomption d'imputabilité au service élargie par rapport au droit commun des accidents de service. Après avoir solennellement énoncé cette nouvelle présomption, la CAA de Marseille en propose une première application, ce qui appelle plusieurs observations.

I. La confirmation de la présomption élargie d'imputabilité au service

- 5 Les juges marseillais sont, à notre connaissance, les premiers à reprendre la présomption élargie d'imputabilité au service consacrée par le Conseil d'État, à travers le considérant de principe suivant :

« lorsqu'un fonctionnaire actif de la police nationale intervient, en dehors des heures normales de service et y compris de sa propre

initiative, pour porter assistance à une personne en danger, pour prévenir ou réprimer un acte de nature à troubler l'ordre public, ou pour protéger l'individu ou la collectivité contre des atteintes aux personnes ou aux biens, un accident survenu dans ces circonstances présente, en l'absence de faute personnelle ou de toute autre circonstance particulière détachant cet événement du service, le caractère d'un accident de service » (point 6).

Ils confirment ainsi qu'à l'égard de certains fonctionnaires et dans des hypothèses strictement circonscrites, il est possible de dépasser le droit commun des accidents de service, lequel offre pourtant déjà un régime protecteur.

- 6 Le droit commun repose actuellement, dans la continuité des arrêts *M^{me} A* et *M^{me} B*, sur l'article L. 822-18 du CGFP. Il en résulte qu'est présumé imputable au service tout accident survenu à un fonctionnaire, quelle qu'en soit la cause, dans le temps et le lieu du service, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice par le fonctionnaire de ses fonctions ou d'une activité qui en constitue le prolongement normal, en l'absence de faute personnelle ou de toute autre circonstance particulière détachant l'accident du service. En revanche, l'accident survenu en dehors des heures de service se situe en dehors du périmètre de la présomption, de sorte que le fonctionnaire qui le subit bénéficie en principe d'une protection moindre. Cela ne signifie pas pour autant que la reconnaissance de son imputabilité au service est exclue : elle demeure possible, mais suppose alors d'établir l'existence d'un lien direct avec le service⁴. Or, à l'instar du Conseil d'État avant elle, la CAA de Marseille accorde ici aux fonctionnaires actifs de la police nationale une protection renforcée. Leur est en effet reconnu le bénéfice d'une présomption plus large, en ce qu'elle est précisément susceptible de s'appliquer en cas d'accident survenu « en dehors des heures normales de service et y compris de [leur] propre initiative » (point 6).
- 7 Cette solution se justifie pleinement, au regard des missions particulières qui leur sont confiées ainsi que des obligations accrues auxquelles ils sont en conséquence assujettis : même en dehors du service, ces fonctionnaires sont tenus d'intervenir de leur propre initiative, donc même en l'absence de réquisition préalable, pour porter assistance à toute personne en danger, pour prévenir ou

réprimer tout acte de nature à troubler l'ordre public et protéger l'individu et la collectivité contre les atteintes aux personnes et aux biens. Les interventions réalisées dans de telles circonstances sont alors assimilées à des interventions en service. C'est ce qui résulte de l'article 19 du décret du 9 mai 1995 fixant les dispositions communes applicables aux fonctionnaires actifs des services de la police nationale, de l'article R. 434-19 du code de la sécurité intérieure et l'article 113-3 de l'arrêté du 6 juin 2006 portant règlement général d'emploi de la police nationale. Ces dispositions, d'ailleurs rappelées par la CAA de Marseille (point 5), ont ainsi servi de fondement au Conseil d'État le 6 février 2026 pour consacrer, au bénéfice des fonctionnaires concernés, la présomption d'imputabilité au service élargie.

- 8 Plusieurs conditions doivent, en définitive, être cumulativement réunies pour que cette nouvelle présomption puisse être mobilisée. La première tient à son champ personnel : en l'état actuel, elle s'applique uniquement aux fonctionnaires actifs de la police nationale. Le bénéfice de la présomption pourrait toutefois être étendu à d'autres fonctionnaires également soumis à une obligation d'intervention en dehors des heures de service, tels les gendarmes⁵. La deuxième condition a trait aux circonstances temporelles de l'accident, lequel doit par hypothèse être survenu en dehors des heures normales de service. La troisième est relative à la finalité de l'intervention en cause : celle-ci doit viser à porter assistance à une personne en danger, à prévenir ou à réprimer un acte de nature à troubler l'ordre public, ou encore à protéger l'individu ou la collectivité contre des atteintes aux personnes ou aux biens. À défaut pour l'une de ces conditions d'être remplie, le droit commun des accidents de service retrouve vocation à s'appliquer.
- 9 Dans l'affaire ici soumise aux juges marseillais, la question principale consistait précisément à déterminer si l'intervention litigieuse entrait ou non dans le champ d'application de cette nouvelle présomption. Il leur revenait donc de vérifier si les conditions de sa mise en œuvre étaient en l'espèce réunies.

II. La mise en œuvre de la présomption élargie d'imputabilité au service

10 Dès lors que l'accident subi par le fonctionnaire actif de la police nationale était survenu en dehors des heures normales de service, il appartenait en particulier aux juges d'appel de s'assurer que la condition tenant à la finalité de l'intervention en cause était effectivement satisfaite. C'est à cet examen qu'ils se sont ainsi livrés au point 7 de la décision commentée.

11 Tout d'abord, ils soulignent qu'

« il ne résulte d'aucune des dispositions législatives et réglementaires applicables aux missions et obligations des fonctionnaires actifs de la police nationale que leur intervention, de leur propre initiative, destinée à prévenir ou réprimer tout trouble à l'ordre public, même lorsqu'ils ne sont pas en service, devrait être précédée en toute circonstance de la déclinaison de leur identité professionnelle »⁶.

Autrement dit, si ces fonctionnaires sont effectivement tenus, dans certaines hypothèses, d'intervenir à leur initiative en dehors du service, cette obligation ne s'accompagne pas pour autant de celle de décliner préalablement leur identité professionnelle. Il en résulte que, dans le cadre d'une intervention réalisée hors service et de sa propre initiative, l'absence d'annonce préalable par un fonctionnaire de sa qualité de policier ne saurait, à elle seule, faire obstacle à la mise en œuvre de la présomption. Une telle solution apparaît logique : cette mise en œuvre ne dépend pas de la connaissance, par l'auteur de l'agression, de la qualité de policier de l'agent, mais bien de la finalité de l'intervention, laquelle doit être orientée vers la prévention ou la répression d'un trouble à l'ordre public. En l'espèce, il est dès lors indifférent qu'il ne soit pas établi que l'auteur de l'agression ait eu connaissance de la qualité de l'agent, faute d'avoir entendu celui-ci énoncer qu'il était policier avant de lui asséner les coups à l'origine de ses blessures.

- 12 Les juges relèvent ensuite que, dans les circonstances de l'espèce, le fonctionnaire

« doit être regardé non seulement comme ayant cherché, par les manœuvres réalisées avant que les deux véhicules soient à l'arrêt, à faire cesser un comportement dangereux d'un automobiliste coupable d'infractions au code de la route, mais également comme ayant tenté, lorsqu'il est sorti de son véhicule, de protéger les membres de sa famille en situation de danger avéré face au comportement menaçant de cet automobiliste ».

La condition relative à la finalité de l'intervention est ainsi regardée comme satisfaite et, ce, à un double titre : conformément aux dispositions réglementaires évoquées ci-dessus, l'intéressé cherchait à la fois à prévenir un acte de nature à troubler l'ordre public et à porter assistance à des personnes en danger. Dès lors que cette intervention s'inscrivait dans le champ d'application de la présomption élargie, celle-ci pouvait logiquement être mobilisée. Il convient de relever que, dans l'affaire ayant conduit quelques semaines plus tôt à la consécration de cette présomption, le Conseil d'État en avait également admis l'application dans des circonstances sensiblement différentes : elle avait bénéficié à un gardien de la paix intervenu, en dehors de ses heures de service, alors qu'il quittait un établissement de nuit, pour mettre fin à une altercation sur la voie publique. Au cours de cette intervention, dont la finalité consistait également à mettre fin à un trouble à l'ordre public, le fonctionnaire avait été agressé et sérieusement blessé, ce qui l'avait conduit à solliciter la reconnaissance de l'imputabilité au service des blessures ainsi subies⁷.

- 13 Enfin, avant de pouvoir qualifier d'accident de service l'agression subie par le fonctionnaire de police, il appartenait aux juges marseillais de vérifier l'absence de tout élément de nature à rompre le lien avec le service. Comme ils le rappellent au point 6, la présomption élargie d'imputabilité au service conserve en effet le caractère d'une présomption réfragable, susceptible d'être renversée en présence d'une « faute personnelle ou de toute autre circonstance particulière détachant l'événement du service ». Si les critères de ce renversement demeurent identiques à ceux classiquement retenus dans le droit commun des accidents de service⁸, leur mise en œuvre

concrète peut s'avérer délicate. En l'espèce, les juges d'appel se bornent à affirmer que « l'accident survenu dans les circonstances de cette intervention, en dehors des heures normales de service, présente [...] le caractère d'un accident de service » (point 7). Ce faisant, ils considèrent implicitement qu'aucune faute personnelle ni circonstance particulière détachant l'événement du service ne peut être retenue et que, dans ces conditions, rien ne vient faire obstacle à la mise en œuvre de la présomption. Cette ultime étape du raisonnement aurait toutefois gagné à être explicitée par la formation de jugement, d'autant que la rapporteure publique estimait, pour sa part, que le fonctionnaire avait poursuivi un intérêt personnel.

- 14 Les juges auraient également pu expressément vérifier, dans le prolongement de la décision du Conseil d'État du 6 février 2026, que le fonctionnaire n'était pas intervenu « de manière inappropriée aux circonstances ». Dans cette autre affaire, également soumise aux juges marseillais en appel, la difficulté tenait à ce que, lors de l'intervention litigieuse, le fonctionnaire concerné se trouvait sous l'empire d'un état alcoolique. Ceux-ci en avaient déduit que, n'étant pas en pleine possession de ses facultés de discernement, l'intéressé avait commis une faute personnelle, détachable du service⁹. Le Conseil d'État a toutefois censuré cette analyse pour erreur de qualification juridique des faits, en exigeant que soient prises en compte les circonstances particulières de cette intervention réalisée sous l'empire d'un état alcoolique. Cette affaire ayant fait l'objet d'un renvoi à la CAA de Marseille, il lui reviendra ainsi de se positionner sur le caractère approprié ou non de l'intervention en cause.
- 15 S'agissant de l'affaire à l'origine de l'arrêt objet du présent commentaire, la balle se trouve désormais dans le camp du Conseil d'État, saisi d'un pourvoi en cassation par le ministre de l'Intérieur. Une nouvelle occasion est ainsi offerte à la haute juridiction administrative de préciser les conditions de mise en œuvre ainsi que les critères de renversement de la présomption élargie d'imputabilité au service ici mobilisée.

NOTES

- 1 CE, 15 juin 2012, n° 348258, Inédit ; CE, Sect., 16 juill. 2014, n° 361820, Rec. p. 222.
- 2 Les conclusions de la rapporteure publique n'étant pas publiées au moment de la rédaction de ces lignes, nous la remercions pour leur aimable communication.
- 3 CE, 6 févr. 2026, n° 503285, Sera mentionné aux Tables du Recueil Lebon, Note Ph. Lohéac-Derboulle à paraître à l'AJDA. Il est utile de souligner que cette décision du Conseil d'État est intervenue postérieurement à l'audience du 3 février 2026 au cours de laquelle Claire Balaesque avait prononcé ses conclusions sur l'arrêt qui est l'objet du présent commentaire.
- 4 P. ex. CE, 30 déc. 2015, M. C, n° 373821, Inédit.
- 5 Ceux-ci relèvent en effet, à l'instar des policiers, des dispositions de l'article R. 434-19 du code de la sécurité intérieure : « lorsque les circonstances le requièrent, le policier ou le gendarme, même lorsqu'il n'est pas en service, intervient de sa propre initiative, avec les moyens dont il dispose, notamment pour porter assistance aux personnes en danger ».
- 6 Dans le même sens, CAA, Marseille, 4 févr. 2025, n° 23MA00156, Inédit.
- 7 CE, 6 févr. 2026, n° 503285, préc.
- 8 V. not. les arrêts *M^{me} A*, préc. et *M^{me} B*, préc. et l'art. L. 822-18 CGFP
- 9 CAA, Marseille, 4 févr. 2025, préc.

INDEX

Mots-clés

policier, mise à la retraite pour invalidité, imputabilité au service, accident de service

Rubriques

Fonction publique

Conditions de la requalification d'une intervention volontaire de l'assureur en action en subrogation

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Marseille, 2e – N° 24MA01247 – 20 février 2026

RÉSUMÉ

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

- 1 La société Pacifica a demandé au tribunal par un mémoire en « intervention volontaire » le remboursement des sommes versées à son assurée victime d'une prise en charge fautive d'un établissement hospitalier, en présentant des conclusions propres et sans s'associer aux conclusions de cette dernière.
- 2 Cette action de l'assureur doit être requalifiée en une action subrogatoire prévue à l'article L. 121-12 du code des assurances, et celui-ci a seul qualité pour agir et obtenir, s'il l'estime opportun, la réparation des préjudices qu'il a indemnisés.
- 3 L'assureur n'est subrogé dans les droits de l'intéressée que dans la limite de sa subrogation résultant du contrat d'assurance souscrit et la victime n'est seulement recevable à agir que pour les chefs de préjudices non indemnisés ou non intégralement indemnisés par son assureur.

INDEX

Mots-clés

responsabilité administrative, subrogation de l'assureur

Rubriques

Responsabilité administrative – Subrogation de l'assureur

Conséquences dommageables d'un attroupement en marge de la victoire du RCT au top 14

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Marseille, 2e – N° 24MA01267 – 23 janvier 2026

RÉSUMÉ

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

- 1 En marge des festivités organisées le 1^{er} juin 2014 pour célébrer les victoires du Rugby club Toulonnais (RCT), une partie des supporters présents s'est introduite dans les parties communes de l'immeuble « le Palais de la Rade », provoquant un affaissement des coursives où ils s'étaient rassemblés pour voir défiler les joueurs.
- 2 Cette introduction dans le domicile d'autrui est constitutive du délit prévu et réprimé à l'article 226-4 du code pénal.
- 3 Par ailleurs, et alors même que la manifestation à l'origine du rassemblement de ces supporters avait été organisée à l'avance, ce débordement d'une partie d'entre eux constituait un événement spontané du fait d'une partie seulement de ces supporters et constituait ainsi un attroupement ou rassemblement au sens de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure, engageant la responsabilité sans faute de l'État sur son fondement.

INDEX

Mots-clés

responsabilité, notion d'attroupement et rassemblement, infraction pénale, qualification

Rubriques

Responsabilité administrative-Police administrative

Un refus de changement d'établissement fait grief dès lors qu'il a un effet important sur la situation du détenu, mettant en cause des droits et libertés fondamentaux

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Marseille, 6e – N° 25MA02006 – 09 février 2026

TEXTES

Résumé

Conclusions du rapporteur public (François Point)

RÉSUMÉ

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

- 1 La cour confirme le jugement du tribunal administratif de Marseille annulant le refus opposé à la demande d'un détenu de changer d'établissement pour être transféré vers un établissement de Nouvelle-Calédonie, où réside sa famille.
- 2 La cour considère que si les décisions relatives à l'affectation des détenus, concernant deux établissements de même nature, sont en principe des mesures d'ordre intérieur ne faisant pas grief, la mesure a en l'espèce un effet important sur la situation du détenu. Elle est donc susceptible d'un recours pour excès de pouvoir. La cour relève que l'intéressé, détenu au centre de détention de Salon-de-Provence, a vécu toute sa vie en Nouvelle-Calédonie, où résident sa mère et ses enfants. La Cour précise que, compte tenu de l'éloignement géographique et du coût du voyage, il n'a pu recevoir aucune visite de sa famille pendant ses six années d'incarcération.
- 3 La cour juge qu'au regard des circonstances de l'espèce, la décision de refus de transfert en Nouvelle-Calédonie porte une atteinte

disproportionnée à son droit au respect de sa vie privée et familiale du détenu et méconnaît ainsi les stipulations de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

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 Le 30 juin 2017, la cour d'assises de Nouméa a condamné M. N. à une peine de quinze ans de réclusion criminelle, prenant fin au 31 juillet 2026.
- 2 Le 9 décembre 2019, M. N. a été transféré à sa demande au centre de détention de Casabianda, dans le département de la Haute-Corse, puis, le 4 mars 2024, au centre de détention de Salon-de-Provence. M. N. a ensuite présenté une demande de transfert au centre pénitentiaire du Camp-Est à Nouméa, afin de pouvoir préparer sa sortie de prison en Nouvelle-Calédonie et de se rapprocher de sa famille.
- 3 Par décision en date du 6 novembre 2024, le directeur interrégional des services pénitentiaires du Sud-Est a décidé le maintien de M. N. au centre de détention de Salon-de-Provence. Par le jugement attaqué, dont le garde des Sceaux, ministre de la justice demande l'annulation, le tribunal administratif de Marseille a annulé cette décision.
- 4 Le ministre soutient que c'est à tort que le tribunal administratif de Marseille a écarté la fin de non-recevoir opposée à la demande de M. N., tirée de ce que la décision était une mesure d'ordre intérieur ne faisant pas grief.
- 5 Pour déterminer si un acte est une mesure d'ordre intérieur, il y a lieu d'apprécier si ses effets sont d'un degré de gravité suffisant. Cette appréciation est faite au regard de deux éléments : la nature de la mesure et l'importance de ses effets sur la situation de l'intéressé. Si cette approche catégorielle conduit à retenir la qualification de mesure d'ordre intérieur, il y a lieu de vérifier en outre si la mesure en

litige ne met pas en cause des libertés et des droits fondamentaux de l'intéressé¹.

- 6 En principe, les décisions relatives à l'affectation des détenus sont des mesures d'ordre intérieur, concernant deux établissements de même nature². Toutefois, en l'espèce, la décision affecte de manière importante la situation familiale de M. N. En effet, M. N. a vécu toute sa vie en Nouvelle-Calédonie, où résident sa mère et ses enfants. Compte tenu de l'éloignement géographique et du coût du voyage, il n'a pu recevoir aucune visite de sa famille pendant ses six années d'incarcération. Les articles L. 341-1 et suivants du code pénitentiaire établissent le droit des personnes détenues au maintien des relations avec les membres de leur famille, droit qui s'exerce notamment par les visites.
- 7 Le refus de transfèrement opposé à M. N. l'empêche à court terme de renouer avec sa famille, au-delà des appels téléphoniques. Cela met en cause le droit de M. N. au maintien de ses relations familiales. Dans la mesure où elle porte atteinte à sa situation familiale, la décision a des effets qui doivent conduire à écarter la qualification de mesure d'ordre intérieur.
- 8 Dans ces conditions, c'est à bon droit que les premiers juges ont estimé que la fin de non-recevoir opposée par le ministre devait être écartée.
- 9 Sur le fond, le ministre soutient que c'est à tort que les premiers juges ont fait droit au moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation.
- 10 En principe, le détenu n'a pas le droit de choisir leur lieu de détention et la séparation et l'éloignement du détenu de sa famille constituent des conséquences inévitables de la détention. Cependant, le lieu de détention ne doit pas rendre impossible l'exercice du droit de visite³.
- 11 La situation de M. N. est la suivante. M. N. a des liens réguliers avec sa famille, qui vit en Nouvelle-Calédonie. Le dossier d'orientation et de transfert indique que le service pénitentiaire d'insertion et de probation a émis un avis favorable au transfert demandé, au motif que M. N. pourrait « se rapprocher de sa famille » et « préparer activement sa sortie de détention ». M. N. est libérable au 11 juin 2026. Il est établi, comme nous l'avons indiqué, que la distance est en l'espèce un obstacle au maintien de ses liens familiaux. Le ministre de

la justice fait valoir que l'état de surpopulation carcérale en Nouvelle-Calédonie rend impossible le transfert. Il ressort toutefois de l'état statistique qu'il a produit que, si le centre pénitentiaire de Nouméa atteint en effet une densité carcérale de 157,1 % au 1^{er} décembre 2024, contre 98 % pour le centre pénitentiaire de Salon-de-Provence, la densité carcérale du centre de détention de Koné, dans la Province Nord, atteint quant à elle 99,2 %. Par ailleurs, et alors que M. N. est en fin de peine, il n'est pas établi qu'il ne pourrait bénéficier d'un suivi socio-judiciaire en Nouvelle-Calédonie.

- 12 En dernier lieu, au regard de la situation familiale de M. N., le ministre n'est pas fondé à soutenir que le transfert aurait en tout état de cause un caractère prématuré. Le ministre relève sur ce point plusieurs éléments relatifs au comportement du détenu et à son profil pénal, notamment « l'absence d'investissement » de l'intéressé dans son parcours d'exécution de peine. Mais cette argumentation n'est pas très précise ni très convaincante. Le ministre se prévaut notamment d'une sanction prononcée le 8 juin 2023 au motif que M. N. aurait eu un comportement « inadapté » en refusant d'exécuter un ordre donné par le surveillant. Mais au regard des motifs de la sanction, cet incident a eu un caractère mineur.
- 13 Par suite, M. N est fondé à soutenir que, dans les circonstances de l'espèce, la décision de refus de transfert en Nouvelle-Calédonie le met de l'impossibilité d'exercer son droit au maintien de ses relations familiales et porte une atteinte disproportionnée à son droit au respect de sa vie privée et familiale, garanti par les stipulations de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.
- 14 Dans ces conditions, le ministre de la justice n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Marseille a fait droit à la demande de M. N.
- 15 Par ces motifs nous concluons au rejet du recours du garde des Sceaux, ministre de la justice.

NOTES

- 1 CE, 13 novembre 2013, M. A, n° 338720 : « Eu égard à leur nature et à leurs effets sur la situation des détenus, les décisions refusant de donner suite à la demande d'un détenu de changer d'établissement ne constituent pas des actes administratifs susceptibles de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, sous réserve que ne soient pas en cause des libertés et des droits fondamentaux des détenus ». Voir les conclusions d'A. Bretonneau sous la décision CE, 9 novembre 2015, B, n° 380982.
- 2 CE, 14 décembre 2007, *Garde des Sceaux c/ C*, n° 290730.
- 3 CE, 21 juillet 2020, M. D, n° 441880.

INDEX

Mots-clés

demande de changement d'établissement, mesure d'ordre intérieur - exception, libertés et droits fondamentaux des détenus, vie privée et familiale

Rubriques

Service public pénitentiaire

Refus de permis de construire motivé par un refus d'accord de l'architecte des Bâtiments de France au titre de la législation sur les monuments historiques auquel s'est substitué un refus d'accord illégal du préfet de région saisi sur recours administratif.

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Marseille, 1re – N° 24MA00706 – 02 avril 2026

TEXTES

Résumé

Conclusions du rapporteur public (Marc-Antoine Quenette)

RÉSUMÉ

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

- 1 L'illégalité, pour un motif de régularité ou de bien-fondé, du refus d'accord du préfet de région peut être invoquée contre la décision de refus de permis de construire. Elle n'entraîne toutefois l'annulation de l'arrêté du maire que si aucun des autres motifs de refus qu'il mentionne ne suffit par ailleurs à justifier le refus opposé au pétitionnaire.

CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR PUBLIC

Marc-Antoine Quenette

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 Nous allons nous transporter sur la célèbre Promenade des Anglais, à Nice. Entre le célèbre hôtel Negresco et la villa Masséna d'un côté, et le Palais de la Méditerranée de l'autre, se situe l'hôtel Westminster.
- 2 La SCI O. a déposé une demande de permis de construire en vue de la surélévation et de l'extension des bâtiments de cet hôtel. Par un arrêté du 7 juillet 2021, le maire de la commune de Nice a refusé de délivrer le permis sollicité, à la suite d'un avis conforme défavorable de l'architecte des Bâtiments de France (ABF) en date du 5 mai 2021. La SCI O. a formé, en vain, des recours administratifs : d'une part, le 9 septembre 2021, un recours gracieux contre le refus de permis de construire ; d'autre part, un recours auprès du préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur contre l'avis conforme de l'ABF.
- 3 Par un jugement du 18 janvier 2024, dont la SCI O. relève appel, le tribunal administratif de Nice a rejeté sa demande tendant à l'annulation de l'arrêté de refus de permis de construire, de la décision implicite de rejet de son recours gracieux par le maire, ainsi que de la décision du préfet de région du 25 octobre 2021 rejetant son recours contre l'avis conforme de l'ABF.
- 4 Le tribunal administratif a d'abord estimé que le refus d'accord de l'ABF, auquel s'est substitué, à la suite du recours administratif préalable obligatoire (RAPO), le refus du préfet de région du 25 octobre 2021, était légal. Il a ensuite fait application de la notion de compétence liée pour écarter, comme inopérants et sans les examiner, les autres moyens dirigés contre les quatre autres motifs de refus du permis.

- 5 Vous ne serez pas arrêtés par les fins de non-recevoir opposées par la commune, tirées, d'une part, de l'absence de qualité pour agir de la société requérante, pourtant à l'origine de la demande de permis, et, d'autre part, de son défaut de capacité à agir faute d'être représentée par une personne habilitée. En vertu de l'article 1849 du code civil, le gérant d'une société civile immobilière tient en principe de ses fonctions le pouvoir d'agir en justice, sans avoir à justifier d'une habilitation particulière.
- 6 Il ressort des pièces du dossier que le projet, notamment pour sa partie située rue Meyerbeer, est en covisibilité avec l'hôtel Negresco ; dès lors, l'avis de l'ABF était requis pour la délivrance du permis sollicité.
- 7 L'exception d'illégalité dirigée contre la décision du préfet — qui s'est substituée à celle de l'ABF, comme l'a jugé à bon droit le tribunal administratif — est recevable¹.
- 8 S'agissant de la légalité de cette décision, vous écarterez le moyen tiré d'un vice de procédure lors de la consultation de la Commission régionale du patrimoine et de l'architecture, tenant à l'absence de convocation du maire. Elle n'a pas exercé d'influence sur le sens de la décision².
- 9 En revanche, vous pourrez retenir le moyen tiré de l'incompétence de la signataire, M^{me} L., directrice de la direction régionale des affaires culturelles (DRAC) : l'article 2 de l'arrêté de délégation exclut en effet les actes défavorables faisant grief lorsqu'ils relèvent d'une appréciation discrétionnaire du préfet, ce qui inclut le rejet d'un RAPO.
- 10 La circonstance que la décision du préfet, confirmant l'avis conforme défavorable de l'ABF après une nouvelle appréciation du dossier, constitue une mesure préparatoire ne fait pas obstacle à ce qu'elle présente, par elle-même, le caractère d'un acte faisant grief, dès lors qu'elle place l'autorité compétente en situation de compétence liée pour refuser l'autorisation d'urbanisme sollicitée.
- 11 Vous n'identifierez pas, en revanche, d'erreur d'appréciation du préfet quant à l'atteinte portée aux sites protégés. Certes, le projet prévoit la création d'un « rooftop » contemporain, en retrait de la façade, dont la visibilité depuis la Promenade des Anglais apparaît limitée, voire

marginale. L'appréciation du préfet peut paraître sévère quant à l'atteinte à l'harmonie du site, mais elle n'est pas dépourvue de tout fondement. En revanche, les oriels projetés sur la rue perpendiculaire posent davantage de difficultés en termes d'harmonie.

- 12 En tout état de cause, la décision du préfet est entachée d'un vice d'incompétence.
- 13 Mais ce vice n'implique pas nécessairement l'annulation du refus de permis.
- 14 S'agissant des autorisations d'urbanisme soumises à l'avis conforme de l'ABF en application de l'article R. 425-1 du code de l'urbanisme, le Conseil d'État a jugé que l'absence d'un tel avis constitue un vice d'incompétence³.
- 15 Cette solution doit toutefois, selon nous, être circonscrite aux hypothèses dans lesquelles l'autorisation est délivrée ou en l'absence d'opposition.
- 16 Pour comprendre la portée de l'avis conforme, on pourra utilement se référer aux conclusions de M. Guillaume Odinet sous la décision *Dalmaso*⁴ : l'avis conforme implique une véritable codécision, l'autorité consultée participant à l'exercice de la compétence.
- 17 Il s'agit selon le président Laferrière, d'un partage de la compétence décisionnelle⁵. Il en résulte que l'absence d'un tel avis entache la décision d'incompétence⁶, de même que l'adoption d'une décision distincte de celle proposée par l'autorité compétente⁷.
- 18 Dans la décision *Confédération nationale de la production des vins doux naturels*⁸, la Haute Assemblée relevait l'incompétence du gouvernement pour modifier la proposition de l'Institut national des appellations d'origine (INAO) dans le décret approuvant la délimitation d'une aire de production ou les conditions de production d'un vin. Il devait y avoir une parfaite congruence entre le décret et la proposition de l'INAO.
- 19 Or, il y a une importance à bien délimiter la portée de l'avis conforme.
- 20 Dans la décision *Dame veuve Chanebout*, le Conseil d'État relevait, examinant les dispositions invocables, que l'avis conforme de l'autorité co-décisionnaire devait être obtenu au préalable.

- 21 Certaines cours administratives d'appel, s'inspirant de cette décision, ont pu affirmer⁹ que l'avis conforme de l'ABF doit être recueilli « quel que soit le sens de la décision de l'autorité appelée à statuer ou les prescriptions dont elle l'a assortie ». Toutefois, ces solutions ont toutes été rendues dans des hypothèses de délivrance ou de non-opposition à une autorisation d'urbanisme, et non en cas de refus.
- 22 En réalité, l'avis conforme en matière d'urbanisme n'est requis que lorsque l'autorité administrative entend délivrer une autorisation ou ne pas s'opposer à une déclaration préalable. En cas de refus, l'autorité conserve sa liberté d'appréciation, en tout état de cause pour les règles étrangères au patrimoine, qu'importe que l'ABF ait émis un avis favorable.
- 23 Nous sommes dans une situation différente de la décision *Confédération nationale de la production des vins doux naturels*¹⁰ précitée, ou encore de la décision *veuve Chanebout*, pour lesquels l'avis devait être conforme quelle que soit la décision de l'autorité prenant la décision.
- 24 C'est ce que reflètent les formulations retenues par la jurisprudence¹¹, selon lesquelles « les permis de construire ne peuvent être délivrés qu'avec l'accord de l'architecte des Bâtiments de France », formulation qui ne vise pas les refus. Il en est de même pour les non oppositions à déclaration préalable¹².
- 25 Votre cour a d'ailleurs explicitement jugé, dans un arrêt du 1^{er} février 2024¹³, que l'absence d'avis conforme, en l'espèce du Président du Parc national des Calanques, n'entache pas d'incompétence un refus de permis de construire fondé sur des motifs étrangers à cet avis.
- 26 Or, en l'espèce, le refus de permis repose sur plusieurs motifs distincts de l'avis de l'ABF.
- 27 En premier lieu, s'agissant des constructions en surplomb, le refus est fondé sur l'absence de qualité du pétitionnaire pour déposer la demande, en méconnaissance des articles R. 423-1 et R. 431-13 du code de l'urbanisme, faute d'autorisation d'occupation du domaine public.

- 28 D'une part, il n'est pas établi que les oriels projetés faisant saillie sur l'extension latérale rue Meyerbeer, soient conformes au plan local d'urbanisme (PLU), la société se prévalant de dispositions inapplicables à la zone concernée. D'autre part, elle ne justifie d'aucune autorisation préalable d'occupation du domaine public par les échanges de mails avec la commune dont elle prévaut. Enfin, elle ne peut utilement invoquer la possibilité pour l'administration d'assortir le permis de prescriptions¹⁴. Ce motif de refus est donc légal.
- 29 En deuxième lieu, le maire a exigé une nouvelle étude de sécurité, en application des articles L. 114-1 et R. 114-1 du code de l'urbanisme, dès lors que le projet modifiait les accès à un établissement recevant du public (ERP) et augmentait son emprise de plus de 10 %. Ces deux critères qui justifient chacun la demande d'une telle étude étant remplis, le motif de refus était également fondé.
- 30 À ce titre, s'agissant de l'augmentation de l'emprise de plus de 10 %, il nous semble que celle-ci doit être calculée par rapport au bâtiment après démolition et non avant démolition comme le soutient à tort la société pétitionnaire eu égard à la portée de la règle.
- 31 En troisième lieu, le projet méconnaît les exigences de stationnement fixées par l'article 12 du règlement de la zone UAah du PLU, une place de parking faisant défaut. En effet, la pétitionnaire ne peut prendre en compte au titre des places de stationnement du projet comme elle l'a fait un arrêt dépose minute pour les personnes en situation de handicap. Ce motif de refus est également fondé.
- 32 En revanche, la commune ne pouvait utilement opposer la méconnaissance des exigences environnementales du nouveau PLU, dès lors que la pétitionnaire bénéficiait d'un certificat d'urbanisme cristallisant les règles applicables.
- 33 Dès lors que trois motifs de refus sont légalement fondés, nous concluons au rejet de la requête d'appel.

NOTES

1 CE, 26 juin 2013, *Ministre de la culture c/ Commune de Linas*, n° 361769, B

- 2 CE, Assemblée, 23 décembre 2011, *Danthony*, n° 335033
- 3 CE, 8 juin 1994, *M^{me} Laurent*, n° 127032.
- 4 CE, 16 octobre 2020, *Dalmaso*, n° 427620.
- 5 CE, Sect., 7 janvier 1955, *Sieur Ged* ; CE, 12 janvier 1972, *Caisse des dépôts et consignations c/ sieur Picot*
- 6 CE, 29 janvier 1969, *Dame veuve Chanebout*.
- 7 CE, 21 novembre 1980, *COFRADEP* ; CE, 30 juillet 1997, *Confédération nationale de la production des vins doux naturels*, n° 147826
- 8 CE, 30 juillet 1997, *Confédération nationale de la production des vins doux naturels*, n° 147826
- 9 CAA Versailles, 19 nov. 2020, *Commune de Bazainville*, n° 19VE00288 ; CAA Paris, 1^{er} oct. 2020, *Société Free Mobile*, n° 18PA02648 ; CAA Marseille, 4 févr. 2020, *M. Yzebe*, n° 19MA00803 ; CAA Marseille, 20 mars 2015, *Commune de Bollène*, n° 13MA02239.
- 10 CE, 30 juillet 1997, *Confédération nationale de la production des vins doux naturels*, n° 147826.
- 11 CE, 5 juin 2020, *Société M2B*, n° 431994 ; CAA Toulouse, 16 mars 2023, n° 22TL21183.
- 12 CAA Nancy 20NC03601, 15 mai 2023, CAA Bordeaux 19BX03675, 22 juillet 2021, CAA Nantes 20NT01259, 30 mars 2021.
- 13 CAA Marseille, 1^{er} février 2024, *Ségura*, n° 22MA02006.
- 14 CE, Sect., 11 avril 2025, *Société AEI Promotion*, n° 498803.

INDEX

Mots-clés

avis conforme défavorable, architecte des Bâtiments de France, recours au préfet de région, vice, opérance, incidence sur la légalité du refus de permis

Rubriques

Urbanisme

Illégalité du permis de construire une surface de vente supérieure à 1000 m², à défaut pour le maire d'avoir transmis le dossier à la commission départementale d'aménagement commercial

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Marseille, 1re – N° 24MA01938 – 05 mars 2026

TEXTES

Résumé

Conclusions du rapporteur public (Marc-Antoine Quenette)

RÉSUMÉ

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

- 1 Un permis de construire a été demandé pour l'édification d'un commerce. Il ressort du dossier de demande de permis de construire que les surfaces de vente dépassent le seuil de 1 000 m² fixé par le 1° de l'article L. 752-1 du code de commerce. Le maire était tenu de transmettre le dossier de demande de permis de construire à la commission départementale d'aménagement commercial. En délivrant le permis de construire sans transmettre le dossier à la commission départementale d'aménagement commercial, le maire a méconnu l'article R. 423-13-2 du code de l'urbanisme. Le vice affectant le permis en litige entache la nature même du projet, lequel ne peut être autorisé sans autorisation de la commission départementale d'aménagement commercial et partant, la nature même de la décision en cause.

CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR PUBLIC

Marc-Antoine Quenette

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 arrêté du 17 février 2023, le maire de Gardanne a délivré à la société civile immobilière (SCI) G. un permis de construire en vue de l'édification d'un commerce de produits frais d'une surface de plancher de 2 236,67 m².
- 2 L'association « En toute franchise – département des Bouches-du-Rhône » ainsi que M. et M^{me} M. relèvent appel du jugement du 11 juin 2024 par lequel le tribunal administratif de Marseille a sursis à statuer sur leur demande d'annulation de cet arrêté, jusqu'à l'expiration d'un délai d'un mois à compter de sa notification, imparti à la SCI G. et à la commune de Gardanne pour notifier au tribunal un permis de construire de régularisation destiné à remédier au vice tiré de la méconnaissance des dispositions des a) et f) de l'article R. 431-16 du code de l'urbanisme.
- 3 L'appel formé contre un jugement prononçant un sursis à statuer en vue de la régularisation d'une autorisation d'urbanisme, sur le fondement de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme, devient sans objet lorsque le jugement mettant fin à l'instance n'a pas fait l'objet d'un recours et est ainsi devenu définitif¹.
- 4 En l'espèce, à notre connaissance, le tribunal n'a pas encore statué définitivement, malgré la production d'un permis modificatif. La requête demeure donc recevable.
- 5 Les appelants soutiennent, en premier lieu, que le jugement attaqué serait entaché d'une contradiction entre ses motifs et son dispositif, celui-ci renvoyant à la régularisation du vice relevé au point 15, alors que ce vice est mentionné au point 20. Il s'agit toutefois d'une simple erreur de plume, sans incidence sur la régularité du jugement.

- 6 Ils soutiennent, en deuxième lieu, que le permis méconnaîtrait les dispositions de l'article L. 423-13-2 du code de l'urbanisme, faute de transmission du dossier à la commission départementale d'aménagement commercial (CDAC) en vue de l'obtention d'une autorisation d'exploitation commerciale (AEC).
- 7 Depuis l'entrée en vigueur de la loi « Pinel » du 18 juin 2014, l'article L. 425-4 du code de l'urbanisme prévoit que le permis de construire vaut autorisation d'exploitation commerciale lorsqu'un avis favorable a été émis par la commission départementale d'aménagement commercial ou, le cas échéant, par la commission nationale d'aménagement commercial (CNAC). C'est à cette fin que l'article R. 423-13-2 du code de l'urbanisme prévoit que le maire transmette au secrétariat de la commission départementale d'aménagement commercial le dossier de demande de permis lorsque la surface commerciale excède 1 000 mètres carrés.
- 8 La problématique soulevée en appel revêt deux aspects : d'une part, une question de droit, tenant à l'opérance d'un tel moyen en l'absence d'autorisation d'exploitation commerciale délivrée, et, d'autre part, une question de fait, relative à la détermination de la surface de vente et à savoir si celle-ci excède 1 000 m², seuil déclenchant l'obligation de saisine de la CDAC.
- 9 Il nous semble tout d'abord que le moyen soulevé est opérant.
- 10 Le maire en effet est tenu de refuser le permis de construire sollicité lorsque la CDAC ou la CNAC émet un avis défavorable. Il se trouve ainsi en situation de compétence liée à l'égard de ces avis². Le permis ne peut être légalement délivré que si le pétitionnaire dispose d'une autorisation d'exploitation commerciale³.
- 11 Le mécanisme institué par les textes instaure ainsi une logique de codécision pour la délivrance du permis de construire⁴, même si l'annulation, par un concurrent commercial, de l'avis favorable de la CDAC ou de la CNAC postérieurement à la délivrance du permis n'entraîne pas nécessairement l'annulation de celui-ci. Une telle annulation ne peut être demandée que pour des motifs d'urbanisme par une personne justifiant d'un intérêt urbanistique. Elle s'oppose toutefois à l'exécution du permis⁵.

- 12 Il appartient alors au maire, saisi d'une demande prévoyant la création d'une surface de vente, de s'assurer, sous le contrôle du juge, si le permis nécessite ou non, au regard des pièces produites, de solliciter l'avis de la CDAC⁶, étant précisé que l'autorité administrative est tenue, sauf fraude, par les plans et indications fournis par le pétitionnaire⁷.
- 13 À l'instar de ce qu'a jugé le tribunal administratif, qui a pris néanmoins quelques précautions rédactionnelles que nous pensons inutiles, l'absence de sollicitation d'un avis de la CDAC alors même que le permis porte sur la création d'une surface de vente supérieure à 1 000 mètres carrés, et par suite l'absence d'autorisation commerciale⁸, entache à notre sens nécessairement d'illégalité le permis délivré.
- 14 Le maire aurait pu s'abstenir de solliciter un tel avis que s'il entendait s'opposer au permis de construire⁹.
- 15 Il vous faut alors vérifier si le permis délivré porte sur une surface de vente supérieure à 1 000 m² comme le soutiennent les appelants.
- 16 Or, en l'espèce, il ne nous paraît pas établi que le seuil de 1 000 m² soit dépassé.
- 17 En matière de détermination de la surface de vente, la jurisprudence a récemment évolué. Après avoir admis que celle-ci s'arrêtait à l'alignement des caisses¹⁰, le Conseil d'État a jugé qu'un sas d'entrée affecté à la circulation de la clientèle, bien qu'il n'accueille aucune marchandise, doit être regardé comme participant à l'activité commerciale¹¹.
- 18 Il convient toutefois de distinguer la surface propre au magasin des espaces communs desservant plusieurs commerces qui ne serait pas utilisé pour l'exposition de la marchandise¹².
- 19 En l'espèce, le tableau des surfaces mentionne une surface de vente de 936,26 mètres carrés correspondant à l'espace du magasin, caisses comprises, ainsi qu'un espace de circulation de 54,56 m² situé en aval des caisses.
- 20 Conformément à la jurisprudence récente, cet espace doit être inclus dans la surface de vente.

- 21 En revanche, le hall clientèle de 41,70 mètres carrés ne peut être regardé comme faisant partie de la surface de vente.
- 22 L'examen des plans montre qu'il s'agit d'un espace situé en dehors du magasin, séparé de celui-ci par des portes vitrées, et desservant notamment des ascenseurs, des escaliers roulants ainsi que d'autres locaux. La société défenderesse évoque cet élément dans son mémoire, de manière peu précise et sans en détailler la surface, mais vous pouvez faire cet effort de lecture de plan à sa place. Ce hall ne saurait être regardé comme faisant partie du magasin au sens de l'article L. 752-1 du code de commerce.
- 23 Dans ces conditions, la surface totale de vente doit être fixée à 990,82 mètres carrés.
- 24 Le seuil de 1 000 mètres carrés n'étant pas franchi, il n'y avait pas lieu pour le maire de procéder à la saisine de la CDAC. Le moyen sera écarté.
- 25 En dernier lieu, le moyen tiré de l'incompétence de la commune pour se prononcer sur les voiries, au motif d'un transfert à la métropole, ne pourra qu'être écarté comme manquant en fait.
- 26 Il ressort en effet de la délibération du conseil municipal de Gardanne du 13 décembre 2022 que les voiries en cause ne relèvent pas de l'intérêt métropolitain.
- 27 Par ces motifs nous concluons au rejet de la requête d'appel.

NOTES

- 1 CE 14 mai 2024, *Petit*, n° 475663.
- 2 CAA Toulouse, 17 avr. 2025, SAS N. c/ SAS NC, n° 24TL00184.
- 3 CE, avis, 23 déc. 2016, *Sté MDVP Distribution*, n° 398077.
- 4 CE, sect., 7 janv. 1955, *Sieur Ged*, Rec. p. 11 ; CE, 12 janv. 1972, *Caisse des dépôts et consignations c/ sieur Picot*, Rec. p. 32
- 5 CE, 23 déc. 2016, *Sté MDVP Distribution*, préc.
- 6 CE, 19 juin 1996, *SNC Prodim-Sud-Gedial*, n° 128218
- 7 CE, 15 févr. 2019, *Commune de Cogolin*, n° 401384.

- 8 CE, 14 nov. 2018, *Commune de Vire Normandie*, n° 413246, 413337.
- 9 CAA Marseille, 1^{er} février 2024, *Ségura*, n° 22MA02006
- 10 CE, 6 juin 2018, *Société Hurtevent LC*, n° 405608, B
- 11 CE, 16 novembre 2022, *SAS Poulbric*, n° 462720, B
- 12 CE, Section, 18 mai 1979, *SCI Les Mouettes et autres*, n° 07418 et a., A ; CE., 3 juillet 2019, *Sté Keréol*, n° 414009.

INDEX

Mots-clés

permis de construire, surface de vente supérieure à 1 000 m², autorisation d'exploitation commerciale nécessaire, absence de transmission du dossier à la commission d'aménagement commercial, illégalité

Rubriques

Urbanisme

Détermination des espaces proches du rivage

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Marseille, 1re – N° 24MA02514 – 18 décembre 2025

TEXTES

Résumé

Conclusions du rapporteur public (Marc-Antoine Quenette)

RÉSUMÉ

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

- 1 La cour administrative d'appel de Marseille, faisant application de la jurisprudence *M^{me} A*, juge que les auteurs du schéma de cohérence territoriale (SCOT) du Golfe de Saint-Tropez ont méconnu les critères applicables pour qu'un secteur soit inclus dans les espaces proches du rivage, à savoir la distance séparant cette zone du rivage, son caractère urbanisé ou non et la covisibilité entre cette zone et la mer, en se fondant uniquement sur ce dernier critère. Elle considère en particulier que les auteurs du SCOT ont commis une erreur de droit dans la combinaison de ces critères en incluant dans les espaces proches du rivage des secteurs trop éloignés de la côte ou des secteurs fortement urbanisés qui ne sont pas situés en front de mer.

CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR PUBLIC

Marc-Antoine Quenette

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 L'intéressante question posée par ce dossier, qui se concentre sur la grande plaine agricole de Ramatuelle bordant les célèbres plages de Pampelonne, consiste à se demander si un espace proche du rivage doit nécessairement être... proche du rivage.
- 2 La loi littoral, reprise aux articles L. 121-1 et suivants du code de l'urbanisme, a instauré un système gradué de protection des paysages littoraux¹, avec des niveaux de protection de moins en moins stricts à mesure que l'on s'éloigne de la côte. Elle instaure une bande littorale des 100 mètres, où, par principe, les constructions sont interdites sauf dans les zones déjà urbanisées où la densification n'est pas autorisée, un espace proche du rivage, dans lequel les extensions d'urbanisation de l'existant sont limitées² sans densification significative possible³, et le reste de la commune, où l'urbanisation peut se développer dans et en continuité de l'urbanisation existante. C'est ce qu'Édouard Crépey qualifie de système de poupées russes⁴, du moins restrictif au plus restrictif.
- 3 Il revient au schéma de cohérence territoriale (SCOT) de préciser, en tenant compte des paysages, de l'environnement, des particularités locales et de la capacité d'accueil du territoire, les modalités d'application de ces dispositions, comme en dispose l'article L. 121-3 du code de l'urbanisme.
- 4 C'est dans l'application de ces dispositions au territoire de Saint-Tropez, à l'occasion de la révision de son SCOT, que se noue une série de contentieux qui oppose le préfet du Var à plusieurs communes du territoire.

- 5 Le préfet du Var a en effet suspendu l'exécution du SCOT initialement approuvé, considérant notamment que la communauté de communes du golfe de Saint-Tropez avait eu une approche trop restrictive des espaces proches du rivage.
- 6 Cédant aux injonctions préfectorales, la dernière version du SCOT, adoptée par les communes pour lever la suspension de son application, étend l'espace proche du rivage à la quasi-intégralité du territoire communal. Cet espace « proche » du rivage s'étend désormais largement dans les terres, parfois à plus de 3 kilomètres du trait de côte, au-delà même des agglomérations et villages existants.
- 7 Il nous semble que, ce faisant, comme nous allons le voir, cette délimitation excède largement ce qui peut être qualifié d'espace proche du rivage, la notion de proximité ayant été perdue de vue, de même que celle d'urbanisation existante, qui fait obstacle à une telle qualification.
- 8 Dans ce premier dossier d'une série, la commune de Ramatuelle sollicite, à titre principal, après annulation du jugement de première instance qui a rejeté ses prétentions, l'annulation de la délibération du 21 juin 2023 du conseil communautaire de la Communauté de communes du golfe de Saint-Tropez (CCGST), seulement en tant qu'elle a délimité les espaces proches du rivage sur son territoire communal, et, de manière subsidiaire, sur l'ensemble du territoire couvert par le SCOT.
- 9 Elle soutient que le jugement est irrégulier en ce qu'il n'est pas suffisamment motivé pour écarter le moyen tiré du non-recours à la procédure de révision : le tribunal administratif de Toulon a en effet adopté une rédaction curieuse, se contentant essentiellement de reprendre les arguments de chaque partie sans élaborer de syllogisme juridique permettant de comprendre son raisonnement. Vous annulerez donc le jugement et évoquerez l'affaire.
- 10 En premier lieu, la commune soutient que le président de la communauté de communes aurait eu recours à la procédure de modification alors que la portée des modifications nécessitait le recours à une procédure de révision.
- 11 Il nous paraît assez clair que les évolutions apportées au SCOT, qui fixent de nouveaux critères pour la détermination des espaces

proches du rivage, modifient les « orientations en matière de préservation des paysages » au sens de l'article L. 141-10 du code de l'urbanisme.

- 12 C'est d'ailleurs ce que dit en creux la délibération du 24 février 2021 approuvant le SCOT, qui liste les éléments de l'article L. 141-10 non impactés par l'évolution du SCOT, sans faire référence aux orientations en matière de préservation des paysages.
- 13 La modification des critères de détermination des espaces proches du rivage apparaît d'ailleurs clairement dans l'objectif n° 8 du SCOT.
- 14 Ces nouveaux critères ont des impacts significatifs, ainsi que le soutient la commune de Ramatuelle, sur la délimitation des espaces proches du rivage.
- 15 Pour autant, et contrairement à ce que soutient la commune en appel, il ne nous semble pas que les modifications apportées relèvent d'une nouvelle procédure de révision du SCOT, à proprement parler : elles s'inscrivent dans le prolongement de la procédure en cours, dans la mesure où la procédure d'évolution du SCOT a été engagée à la suite de la suspension du nouveau SCOT par le préfet du Var.
- 16 Comme le rappelle Clément Malverti sous la décision fichée *Société Piquey Nord*⁵, nous sommes dans le cas d'une « survivance du contrôle de légalité a priori [...] ». Le rapporteur public au Conseil d'État constatait à cette occasion qu'il n'y a pas de procédure spécifiquement prévue par le code pour prendre en compte les injonctions préfectorales.
- 17 C'est ainsi que la Haute Assemblée a seulement posé comme principe qu'une modification/évolution sur injonction préfectorale devait être soumise, hors de tout texte, à enquête publique lorsqu'elle porte atteinte à l'économie générale du plan.
- 18 Il nous semble qu'à l'aune de cette jurisprudence, il vous revient simplement de vous assurer qu'eu égard à la portée des modifications imposées par le préfet, la communauté de communes a suivi une procédure appropriée, sans la qualifier de nouvelle « révision ».
- 19 C'est la procédure *ad hoc* suivie en l'espèce, où une enquête publique a été diligentée, après consultation notamment de la Commission Départementale de Protection des Espaces Naturels Agricoles et

- Forestiers (CDPENAF), sans que les élus ne soient privés d'un débat public qui était celui organisé lors de la révision initiale du SCOT.
- 20 Le moyen sera écarté comme inopérant, les modifications demandées par le préfet s'inscrivant dans la poursuite du travail de révision du SCOT en cours.
- 21 La commune de Ramatuelle soutient ensuite que les modalités de concertation auraient été irrégulières. Mais les modalités ont été fixées par délibération, en sorte qu'il ne peut être contesté, au stade de l'approbation du SCOT, les modalités initialement fixées.
- 22 Par ailleurs, si la commune de Ramatuelle soutient que la concertation préalable à l'arrêt du nouveau projet n'a pas été suffisante au motif que les enjeux n'étaient pas assez explicités et qu'elle était trop courte, la commune a respecté les modalités qu'elle s'était fixées avec l'objectif de répondre aux réserves du préfet, dont le courrier était visé. De plus, la commune n'explicite pas en quoi la brièveté de la concertation, pour une réécriture restreinte du SCOT, aurait vicié sa modification. En particulier, si la commune souligne que peu de personnes ont participé à cette concertation, elle n'explicite pas en quoi la réécriture du SCOT en aurait été impactée.
- 23 Le moyen ne peut qu'être écarté.
- 24 La commune soutient ensuite que le dossier soumis à l'enquête publique serait irrégulier, à défaut d'y avoir fait figurer le rapport de la première commission d'enquête, en méconnaissance de l'article R. 123-8 du code de l'environnement. Il manquerait également dans le dossier d'enquête publique l'avis défavorable rendu par le préfet le 15 octobre 2021 sur le premier projet de modification du SCOT.
- 25 Il est de jurisprudence constante que

« les inexactitudes, omissions ou insuffisances affectant le dossier soumis à enquête publique ne sont susceptibles de vicier la procédure et ainsi d'entacher d'irrégularité l'autorisation que si elles ont eu pour effet de nuire à l'information de l'ensemble des personnes intéressées par l'opération ou si elles ont été de nature à exercer une influence sur les résultats de l'enquête et, par suite, sur la décision de l'autorité administrative ».

- 26 Il est vrai que doivent figurer dans les documents mis à disposition du public, d'une part, le bilan de la concertation et, d'autre part, les avis des personnes publiques associées.
- 27 La première enquête publique ayant conduit à un avis défavorable amenant la CCGST à revoir significativement sa copie, il aurait été de bonne administration d'éclairer le public en produisant à l'enquête le premier projet non retenu.
- 28 D'ailleurs, si la CCGST se prévaut d'un addendum qui permet de suivre les évolutions entre la première version et la seconde version définitivement adoptée, il ne nous semble pas qu'il y ait un éclairage particulier permettant de comprendre qu'il y a eu une reprise complète du document. La CCGST ne peut à ce titre se prévaloir des mentions censées éclairer le lecteur dans le rapport d'enquête public, qui est par définition postérieur à cette enquête.
- 29 Mais en définitive, nous ne voyons pas en quoi une information sur l'enquête mise au rebut aurait été de nature à éclairer les personnes intéressées par le SCOT. Il faut informer le public des avis des personnes publiques associées qui portent sur le document soumis à enquête public et non sur le document non retenu par la collectivité.
- 30 Le moyen sera écarté.
- 31 La commune soutient alors que la modification critiquée serait entachée de « contradiction interne », en ce qu'elle méconnaît le principe du kilomètre étalon fixé par le Document d'Orientation et d'Objectif (DOO) du SCOT. La notice de présentation de la modification et l'addendum à l'enquête publique, ainsi qu'il ressort clairement de la carte des nouvelles limites des espaces proches du rivage (EPR), montrent en effet que les espaces proches du rivage s'étendent désormais d'un kilomètre à plus de 3,5 kilomètres du rivage.
- 32 Elle soutient également que la méthode retenue ne tient pas compte des espaces urbanisés en front de mer et fait obstacle à l'urbanisation à l'arrière des quartiers existants.
- 33 Elle fait encore valoir que la délimitation retenue ne prend pas en compte les obstacles entre les espaces littoraux et rétro-littoraux, lesquels font écran et empêchent leur intégration aux espaces

proches du rivage faute de covisibilité, alors même que le DOO explicite ce critère.

- 34 Plus généralement, la commune soulève l'incompatibilité de la délimitation des EPR au sens de l'article L. 131-1 du code de l'urbanisme avec les dispositions de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme.
- 35 Il convient, avant d'examiner ces moyens, de rappeler le cadre juridique applicable.
- 36 Les règles de délimitation des espaces proches du rivage, d'essence essentiellement jurisprudentielle en l'absence de précision apportée par la loi, ont été fixées par la décision *M^{me} Barrière*⁶ dans le prolongement notamment de la jurisprudence *Commune de Gassin*. Le Conseil d'État a ainsi dégagé trois critères : la distance séparant le terrain du rivage, la covisibilité avec la mer et les caractéristiques des espaces intermédiaires.
- 37 Ces critères sont combinés et cumulatifs, même s'ils ne s'apprécient pas à l'échelle de la parcelle mais dans celle d'un ensemble cohérent.
- 38 Les conclusions de Gilles Le Chatelier sous la décision *Commune de Gassin*, éclairent utilement la portée de ces critères. Il rappelle d'abord que la loi littoral et les débats parlementaires sont silencieux sur leur définition. Il souligne ensuite que la visibilité doit s'apprécier à la fois depuis le rivage et depuis l'intérieur des terres, la notion pertinente étant celle de covisibilité, plus large que celle de simple visibilité. Cette notion n'est pas sans rappeler la covisibilité applicable aux monuments historiques. Il n'envisage pas la visibilité depuis la mer.
- 39 Il en déduit qu'un terrain peut être regardé comme proche du rivage alors même qu'il n'est pas directement visible depuis celui-ci, dès lors qu'il s'inscrit dans un ensemble paysager perçu conjointement avec la mer. Toutefois, un tel critère, pris isolément, conduirait à une extension excessive du champ des espaces proches du rivage, pouvant englober des zones situées à plusieurs kilomètres.
- 40 C'est pourquoi il doit être combiné avec le critère de distance, laquelle excède nécessairement la bande des 100 mètres, distance dans laquelle des prescriptions particulières s'appliquent.

- 41 Cette distance doit néanmoins demeurer raisonnable, la protection ayant vocation à concerner l'immédiat arrière-pays.
- 42 À ces deux critères s'ajoute celui de l'urbanisation existante, la largeur de la bande protégée pouvant varier selon le degré d'artificialisation du littoral.
- 43 Gilles Le Châtelier précise alors qu'il lui semble
- « normal de protéger une bande côtière plus large dans les régions où le littoral est déjà très largement construit et où il peut apparaître légitime de ralentir les processus d'extension urbaine, alors qu'à l'inverse, dans des zones où les constructions sont moins nombreuses, la même bande pourra être plus étroite ».
- 44 C'est ainsi qu'il a pu être retenu, justement dans la commune de Gassin, qu'un secteur situé entre 600 et 1 500 mètres de la côte, présentant une covisibilité avec la mer malgré le fait qu'il soit situé après un crête évitant une visibilité directe, ait été considéré comme un espace proche du rivage.
- 45 Il résulte de l'ensemble de ces éléments que l'identification des espaces proches du rivage procède d'une appréciation globale, fondée sur la combinaison de ces trois critères.
- 46 À ne pas faire jouer cette combinaison, ainsi que le soutient utilement et avec un certain cynisme la commune appelante, l'ensemble du territoire covisible depuis le haut de la Sainte-Victoire avec la mer se trouverait qualifié d'espace proche du rivage.
- 47 En l'espèce, la délimitation retenue s'est, dans sa mise en œuvre, largement affranchie de cette méthode d'analyse. Elle accorde en effet une importance prépondérante à la covisibilité, sans vérifier ni que les espaces concernés se situent à une distance raisonnable du rivage, ni qu'ils ne sont pas séparés de celui-ci par des secteurs déjà largement urbanisés.
- 48 Une telle approche méconnaît ainsi les propres règles que le document s'était fixées, conformes à la jurisprudence, et entache le zonage d'une contradiction interne au regard des orientations du DOO.

- 49 Il ressort en effet des pièces du dossier que les EPR englobent des zones situées à plus de 3,5 kilomètres du rivage, alors même que le document retient une distance de référence d'un kilomètre, ainsi que des secteurs situés en retrait de zones déjà urbanisées, sans justification particulière.
- 50 Cette extension procède d'une lecture extensive du critère de covisibilité, inspirée d'une approche de la préfecture du Var visant à maximiser la protection du territoire, mais qui revient en pratique à neutraliser les deux autres critères. Or, ainsi que l'a rappelé le Conseil d'État, ces critères sont nécessairement combinés sous le contrôle du juge.
- 51 En réalité, les objectifs de protection poursuivis par le préfet trouvent à s'exprimer à travers d'autres instruments du code de l'urbanisme, qui assurent une protection graduée du littoral, notamment l'article L. 121-8 relatif à l'urbanisation en continuité, ainsi que les dispositifs relatifs aux espaces remarquables (art. L. 121-23), aux coupures d'urbanisation (art. L. 121-22) ou encore aux espaces boisés classés (art. L. 121-27).
- 52 Cette protection est également assurée par les zonages agricoles et naturels, qui s'opposent à l'urbanisation touristique propre au littoral.
- 53 Ces mécanismes permettent de concilier protection du littoral et préservation des espaces agricoles, que l'extension excessive des EPR est susceptible, à l'inverse, de fragiliser en leur imposant des contraintes disproportionnées, gelant tout développement des exploitations agricoles.
- 54 Les espaces proches du rivage, tels que définis par la loi, ont vocation à protéger les seuls espaces en relation directe avec le front de mer.
- 55 Il s'ensuit que la méthode retenue, en conférant une place prépondérante à la covisibilité, conduit à une délimitation des EPR incompatible avec les dispositions de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme.
- 56 Vous devrez, en conséquence, annuler le SCOT en tant qu'il est incompatible avec la loi littoral en ce qui concerne la délimitation des espaces proches du rivage. Eu égard au caractère structurant de

cette méthodologie, cette illégalité justifie une annulation des EPR à l'échelle de l'ensemble du document.

- 57 Par ces motifs nous concluons à l'annulation du jugement pour irrégularité et à l'annulation du SCOT s'agissant de la délimitation des espaces proches du rivage.

NOTES

- 1 1 concl. Mitjavile, CE, 3 mai 2004, M^{me} A, n° 251534.
- 2 CE, 29 juill. 1994, *Commune de Frontignan*, n° 85532.
- 3 CE, 28 juill. 2000, *Fédération pour les espaces naturels et l'environnement catalan*, n° 173229 ; CE, 7 févr. 2005, *Société Soleil d'Or et Commune de Menton*, n° 263415.
- 4 CE, 21 juin 2018, M. et M^{me} B, n° 416564.
- 5 CE, 13 juin 2024, *Société Piquey Nord*, n° 473684.
- 6 CE, 3 mai 2004, M^{me} C, n° 251534.

INDEX

Mots-clés

loi littoral, espaces proches du rivage, schéma de cohérence territoriale

Rubriques

Urbanisme