

CAA Marseille – 15 novembre 2017

Audience solennelle de rentrée

Panorama de la jurisprudence récente de la Cour

Il en va des institutions comme des personnes : la célébration d'un anniversaire est l'occasion de porter son regard sur les événements passés et à venir, en souhaitant ardemment en comprendre le sens et en garder la maîtrise. Pour vous présenter la jurisprudence récente de la Cour dans le cadre de cette audience solennelle, nous avons choisi d'interroger **notre rapport au temps**.

Tantôt un objectif, tantôt une contrainte, **le temps est pour nous une préoccupation constante**. La réduction des délais de jugement, la jeunesse ou l'ancienneté des affaires en stock, le calendrier du travail juridictionnel depuis l'enregistrement des requêtes jusqu'à la lecture des décisions en passant par la mise en état des affaires et l'instruction de fond : toutes ces étapes façonnent le quotidien de la juridiction et lui impriment son rythme.

Le temps prend d'ailleurs une **épaisseur particulière en appel**. Les cours administratives d'appel effectuent un second examen complet des affaires qui leur sont soumises. S'ouvre devant elles un nouveau temps juridictionnel consacré à un litige plus ancien, qui a pu évoluer depuis la première instance. Poser un deuxième regard sur un temps plus long, prendre le temps de la réflexion sans pour autant perdre de temps : telle est la mission du juge d'appel.

Les chiffres énoncés il y a un instant illustrent bien cette quête : les appels enregistrés et jugés s'accroissent et les délais moyens de jugement s'expriment en quatre saisons et non plus en années.

Mais au-delà du temps de la procédure, c'est à une réflexion sur **le rapport au temps dans l'acte même de juger** que nous aimerions vous convier¹.

Les litiges soumis à la Cour portent par définition sur des faits passés. Nous en remontons le cours pour les apprécier, au regard des textes en vigueur à la date des décisions contestées *en excès de pouvoir*, ou au vu des éléments de fait et de droit à la date à laquelle nous statuons *en plein contentieux*. Dans les deux cas, nous naviguons entre passé, présent et futur pour dire et appliquer le droit et essayer d'apporter à chaque litige une solution adaptée aux exigences des temps présents et à venir.

C'est sous cet angle que nous vous donnerons un aperçu des décisions rendues cette année par les neuf chambres de la Cour, en évoquant une vingtaine d'arrêts marquants qui nous relient aux traces du passé **(I)**, aux enjeux du présent **(II)** et aux préoccupations d'avenir **(III)**.

*

* *

I. Les traces du passé

Parmi les affaires jugées récemment, la Cour a eu à se prononcer sur des problématiques liées à la conservation ou la commémoration de l'Histoire (A) ainsi que sur le régime juridique d'usages plus ou moins anciens (B).

A. Juger les débats de l'histoire et les lieux de mémoire

La Cour a pu entendre **les échos de l'Histoire** dans les décisions des collectivités publiques contestées devant elle.

Par exemple, dans le contentieux des refus de publication au sein des journaux d'information des collectivités territoriales, qui doivent comporter un espace d'expression réservé à l'opposition.

¹ Sur cette thématique D. Connil, *L'office du juge administratif et le temps*, Dalloz, Nouvelle bibliothèque de thèses, 2012. M. Vialettes et al., « Les temps de la justice administrative », in Mélanges D. Labetoulle, Dalloz 2007, p. 833 ; B. Stirn, « Le contentieux administratif en mouvement », *Droit administratif* 2008, entretien n°3.

Le président du groupe Front national du conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur avait en cette qualité, rédigé pour le bulletin «La Région» **un article sur la commémoration du 19 mars 1962**. Cette date du cessez-le-feu en Algérie a été instituée journée nationale du souvenir et de recueillement à la mémoire des victimes civiles et militaires de la guerre d'Algérie et des combats en Tunisie et au Maroc, par le législateur en 2012 (loi du 6 décembre 2012). Le texte polémique de l'élu sur cette commémoration s'était heurté à un refus implicite de publication de la part du président du conseil régional.

La Cour, statuant en formation de chambres réunies, a rappelé que le contenu de tels articles ne pouvait être contrôlé et censuré que lorsque, à l'évidence, il pouvait engager la responsabilité pénale du directeur de publication au regard de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse. Puis elle a considéré, contrairement au Tribunal et à l'argumentation de la Région, qu'en l'espèce le texte n'était pas une tribune diffamatoire. Un lecteur normalement averti étant à même de s'approprier ou d'écarter les opinions polémiques exprimées dans l'article sur des faits historiques et des décisions de la collectivité, nous avons jugé que ce texte n'excédait pas la vigueur habituelle, et admissible, de la polémique politique. Celle-ci relève du droit d'expression des élus, et l'article proposé à la publication ne pouvait donc être censuré (*5^e et 6 chambres réunies, 7 décembre 2016, M. Le Pen, 15MA03526, C, pas de pourvoi ; conclusions Michaël Revert, Qu'est-ce qu'une tribune manifestation diffamatoire dans un bulletin d'information régionale ? in JCP A, n°41 16 octobre 2017*)).

La Cour a aussi eu à vérifier que des projets de **lieux de conservation de l'Histoire** coexistaient harmonieusement avec des monuments historiques voisins ou d'autres préoccupations d'intérêt général.

Ainsi pour le projet de **mémorial du camp Joffre de Rivesaltes**, dans lequel ont été internés entre 1940 et 1942 des dizaines de milliers d'Espagnols, de Juifs, Tziganes, indigents et opposants politiques. La construction d'un musée enterré à proximité des baraquements encore existants - conçu par l'architecte Rudy Ricciotti - impliquait de porter atteinte à des espèces animales protégées et à leurs habitats.

Estimant que les conditions de dérogation aux règles applicables aux espèces protégées n'étaient pas remplies, deux associations de protection de la nature ont attaqué l'arrêté du préfet des Pyrénées-Orientales qui les autorisait.

La Cour s'est tout d'abord assuré que des sites alternatifs avaient été recherchés. Elle a constaté que la localisation du projet s'expliquait par la présence des baraquements, qui témoignent encore avec force d'une histoire tragique et sont d'ailleurs classés monuments historiques. Après contrôle approfondi des atteintes portées aux espèces protégées et des mesures destinées à les compenser, elle a jugé que l'objectif de protection de la nature pouvait être mis en balance avec l'intérêt de créer un espace de référence de l'histoire des déplacements forcés de populations. La Cour y a vu un intérêt public majeur, un tel projet permettant de garder la mémoire de ce passé, de l'expliquer, de la transmettre et d'éduquer le visiteur (*7^e chambre, 25 octobre 2016, Frene 66, 15MA01400, C, pas de pourvoi*)².

Ensuite, pour le **musée de la Romanité** à Nîmes, qui doit succéder au musée archéologique en juin 2018, c'est la coexistence de bâtiments contemporains et de monuments historiques qui pouvait faire difficulté. Le projet - un bâtiment de 17 mètres de haut, aux façades de verre ondulé, conçu par l'architecte Élisabeth de Portzamparc - fait face à l'amphithéâtre romain en secteur sauvegardé.

La Cour a jugé qu'il s'agissait d'une construction nécessaire à un équipement d'intérêt collectif répondant à un besoin culturel d'intérêt général (CINASPIC), et après avoir vérifié notamment la compatibilité du projet avec les bâtiments voisins, classés au titre des monuments historiques, elle a, comme le Tribunal, validé sa conformité aux règles d'urbanisme (*9^e chambre, 22 novembre 2016, M. Meynier, 14MA03767, C+ , pourvoi 406978 non admis le 13 octobre 2017*)³

² Presse locale :

<http://www.midilibre.fr/2013/12/07/le-memorial-de-rivesaltes-sort-enfin-l-histoire-de-terre.793959.php>

³ Presse locale :

<http://www.midilibre.fr/2014/08/17/musee-de-la-romanite-meynier-contre-attaque.1038772.php>

Presse spécialisée

<http://jurisurba.blogspot.com/archive/2016/12/30/le-reglement-de-plu-peut-il-soustraire-les-cinaspic-a-toute-3085455.html>

B. Juger les usages anciens

Rejoignons les arènes, non plus de Nîmes mais de Béziers, pour évoquer d'autres affaires dans lesquelles la Cour a dû appréhender des **usages plus ou moins anciens**.

Une société spécialisée dans **l'organisation de spectacles taumachiques** dans les arènes de Béziers contestait un rappel de TVA en soutenant que la corrida, assimilable à un spectacle vivant comme le théâtre, le cirque ou les spectacles de variétés, devait être soumise à cette taxe au taux *réduit*.

La Cour a qualifié cette activité au regard du code général des impôts en plusieurs temps : la corrida ne figure pas expressément dans la liste des spectacles soumis à une TVA au taux réduit, elle n'est pas non plus un «spectacle vivant» au sens de la doctrine administrative, et la qualification de «spectacle de variété» n'est pas davantage pertinente pour l'affrontement entre un homme et un taureau, selon un rituel comportant généralement la mise à mort de ce dernier. Compte tenu de la spécificité de ce spectacle et du public auquel il s'adresse, nous avons jugé que l'application du taux normal de TVA ne créait pas de distorsion de concurrence entre les différents spectacles taurins, et n'était pas incompatible avec le droit européen ou avec le principe de neutralité fiscale (*4^e chambre, 20 décembre 2016, SAS Plateau de Valras, 14MA04261, C ; pourvoi 408228*)⁴.

Poursuivons notre déambulation dans la ville de Béziers, en nous arrêtant dans le hall de l'hôtel de ville où, pour la première fois en décembre 2014, avait été installée une **crèche de Noël**.

⁴ Presse locale :

<http://www.midilibre.fr/2017/09/28/beziers-avis-de-mauvais-temps-pour-la-societe-qui-gere-les-arenas,1566870.php>

Presse spécialisée :

https://www.challenges.fr/economie/fiscalite/cette-banderille-fiscale-qui-plombe-la-corrida_45995

Cette installation était-elle compatible avec l'interdiction en principe des signes ou emblèmes religieux dans les emplacements publics, édictée par l'article 28 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État ?

Pour répondre à cette question, la Cour s'est fondée sur les principes énoncés dans deux décisions rendues en formation plénière par le Conseil d'État le 9 novembre 2016 (*Fédération de la libre pensée de Vendée*, n° 395223, et *Commune de Melun* n°395122 au Recueil). Le juge administratif a de la loi de 1905 et des principes de laïcité et neutralité du service public une conception ouverte et non dogmatique : au 21^{ème} siècle, le mouvement de sécularisation de la fête de Noël conduit à ne plus considérer la crèche comme un pur emblème religieux, et à admettre qu'elle a une pluralité de significations. L'installation temporaire d'une crèche de Noël n'est donc pas illégale par principe et en toute hypothèse du seul fait qu'elle a été réalisée par une personne publique dans un emplacement public. Elle est *possible en principe* dans une rue ou une place publique, où les installations liées aux fêtes de fin d'année ont un caractère festif, et elle est *en principe exclue* dans l'enceinte d'un bâtiment public, sauf circonstances particulières permettant d'y voir un événement culturel, festif ou artistique. Pour être à même de porter cette appréciation s'agissant de crèches temporaires exposées dans des bâtiments publics, il faut alors tenir compte du contexte particulier de cette installation.

À Béziers pour l'année 2014, la crèche avait été exposée dans le hall d'accueil de la mairie. Ce n'était pas un usage local et elle ne comportait aucune dimension ou manifestation festive, culturelle ou artistique. En conséquence, la Cour a jugé que cette installation méconnaissait la loi du 9 décembre 1905 et les exigences liées au principe de neutralité des personnes publiques. Le pourvoi en cassation devant le Conseil d'État a fait l'objet d'une non-admission il y a quelques jours (*5e chambre, 3 avril 2017, M. Garcia et Ligue des droits de l'homme c. commune de Béziers, 15MA03863, C, pourvoi 411153 non admis le 9 novembre 2017*)⁵.

⁵ <http://marseille.cour-administrative-appel.fr/A-savoir/Communiqués/Creche-de-la-nativite-Commune-de-Beziers>

Presse locale

<http://www.midilibre.fr/2017/10/19/la-creche-de-la-mairie-de-beziers-devant-le-conseil-d-etat.1577171.php>

Presse spécialisée :

<https://www.village-justice.com/articles/Une-creche-pour-Paques-retour-sur-arret-avril-2017-rendu-par-Cour.24819.html>

Commentaire M. Touzeil-Divina, Application de la jurisprudence du Conseil d'État sur les crèches culturelles, artistiques ou festives, La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 16, 24 Avril 2017, act. 313

Note C. Dounot L'impossible caractère culturel des symboles religieux : les juges de Marseille et la crèche de Noël, La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 36, 11 Septembre 2017, 2216.

Une solution identique a été adoptée par le TA de Lyon pour la crèche installée pour la toute première fois l'an dernier dans le hall de l'hôtel de région Auvergne-Rhône Alpes (*TA Lyon 5 octobre 2017, Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen, 1609063, C*). En revanche en Vendée, l'ancienneté d'un usage local et festif, consistant depuis plus de 20 ans à installer une crèche dans le hall de l'hôtel du département accueillant des manifestations et célébrations laïques n'a pas été jugé contraire au principe de neutralité des personnes publiques ni à la loi du 9 décembre 1905 (*CAA Nantes 6 octobre 2017, Département de la Vendée, 16NT03735*)

L'ancienneté d'un usage doit être appréciée soigneusement par le juge, mais elle ne lui confère pas nécessairement sa validité dans d'autres domaines.

Il en est ainsi pour la **protection du domaine public** contre les usages privatifs. Sur les rivages de Saint-Jean-Cap-Ferrat, une villa ayant appartenu à la famille de l'industriel Singer disposait de plusieurs installations sur le domaine public maritime, notamment un ancien garage à hydravion édifié en 1909, témoignage d'une époque révolue de courses d'hydravions sur la Riviera à la Belle-Époque⁶. Transformé en garage à bateau avec toit terrasse et toboggan glissant vers les flots, l'édifice ne disposait plus d'aucune autorisation d'occupation du domaine public. Malgré son ancienneté, il n'avait pu aboutir à créer des droits réels pour son nouveau propriétaire. La Cour a donc validé la procédure de contravention de grande voirie intentée par le préfet des Alpes-Maritimes afin d'obtenir la démolition des installations (*7^e chambre, SCI Cap Azur, 15MA03960, C, pourvoi 410597*).

Dernier exemple de vestiges du passé dans **le contentieux des documents d'urbanisme**. Sur la magnifique **île de Cavallo**, seule habitée de l'archipel des Lavezzi, la présence d'une cinquantaine de villas anciennes dont beaucoup inachevées ou à l'état de ruine devait-elle être régularisée ?

Dans ce secteur, protégé au titre de la loi Littoral, des zones Natura 2000 et de la réserve naturelle des Bouches de Bonifacio, une modification du plan local d'urbanisme classait 45% du territoire en zone inconstructible au titre des espaces remarquables. Mais, dans l'idée de redonner vie à un projet immobilier datant du milieu des années 70, abandonné et jamais

⁶ <http://www.royal-riviera.com/histoire-d-un-palace-discret/>

achevé, elle prévoyait aussi une constructibilité encadrée de plusieurs zones afin de permettre la reconstruction d'une vingtaine de villas non habitées et la création d'un complexe de 1200 m². Compte tenu de l'état des édifices n'ayant en réalité jamais été terminés, la Cour a, contrairement au Tribunal, refusé d'y voir une dérogation légale à l'interdiction de construction dans la bande des 100 mètres, et a censuré l'absence de toute étude des incidences environnementales de ce projet (*5^e chambre, 26 septembre 2016, Sté Cueva Azul Limited, 15MA03849, C+, pourvoi 405485 non admis CE 13 juillet 2017*)⁷.

*

II. Enjeux du temps présent

Des débats et usages du temps passé, passons *ensuite* aux décisions qui illustrent la manière dont la juridiction s'attache au quotidien à tirer les conséquences des effets du temps (A) et à répondre aux enjeux du temps présent (B).

A. Déterminer les effets du temps

Une part importante de notre office consiste à déterminer, préciser, décliner les effets du temps, aussi bien sur la procédure contentieuse que sur l'issue du litige.

Par l'interprétation **des règles de délais de recours et de prescription**, le juge vérifie tout d'abord si l'action a été portée devant lui en temps utile.

Une décision administrative ne peut pas être contestée indéfiniment, il en va de la sécurité juridique des situations consolidées par l'effet du temps. Certes en principe, lorsqu'une décision ne comporte pas la mention des voies et délais de recours, le délai de deux mois

⁷ Presse locale :

<https://www.corsematin.com/article/article/le-conseil-detat-se-penche-sur-lile-de-cavallo>

<https://www.corsematin.com/article/article/cavallo-la-pilule-ne-passe-pas-pour-la-municipalite-de-bonifacio>

Publications spécialisées :

Commentaire F. Tesson, Annulation de la délibération portant approbation de la modification du PLU de Bonifacio dans le secteur de l'île de Cavallo, JCP A, n° 40, 10 Octobre 2016, act. 770.

<http://www.green-law-avocat.fr/urbanisme/>

<http://www.seban-associes.avocat.fr/precision-modification-dun-plu-zone-natura-2000/>

prévu par le CJA ne court pas. Pour autant, une décision d'Assemblée du Conseil d'État du 13 juillet 2016 (*M. C. 387763, au Recueil*) juge que le destinataire d'un tel acte ne peut l'attaquer au-delà du **délai raisonnable d'un an** à compter de la date de sa notification ou de sa connaissance acquise. La Cour a appliqué ce raisonnement dans un litige de fonction publique, où l'exercice d'un recours gracieux montrait que l'agent contestait la suppression d'un demi traitement plus de 4 ans après avoir eu connaissance de la décision contestée (*7^e chambre, 29 septembre 2017, M. M. J., 16MA01522, C*).

Dans un sens favorable aux demandeurs cette fois, la nouvelle **prescription décennale en matière médicale** permet aux victimes contaminées à l'occasion de transfusions sanguines d'obtenir réparation devant l'ONIAM, selon une règle de prescription non plus de 4 mais de 10 ans. Cette réforme, réclamée par les associations de victimes de transfusions, a été adoptée par le législateur en 2016 dans le cadre de la loi de modernisation du système de santé, et la Cour en a fait une application immédiate dans les instances pendantes devant elle. Elle a ainsi indemnisé une victime contaminée par le virus de l'hépatite C en 1983, dont l'état de santé ne s'était stabilisé que 20 ans plus tard et dont la créance n'était donc pas prescrite au stade de la procédure d'appel (*2^e chambre, 16 mars 2017, Mme Fourcroy, 15MA00134, C*)⁸.

D'une manière générale, dans les litiges de **plein contentieux**, nous tenons compte de l'ensemble des éléments actuels à la date à laquelle nous statuons.

Dans la répression des contraventions de grande voirie par exemple, la Cour a examiné la situation du restaurant «Le Bistro » exploité sur le port de plaisance de Cassis sans autorisation d'occuper le domaine public maritime portuaire, géré par le département des Bouches-du-Rhône. L'établissement ayant finalement, en cours d'instance, obtenu une autorisation temporaire, la Cour a constaté **la disparition de l'infraction**. Elle a en conséquence annulé le jugement qui condamnait l'exploitant à démolir ses installations et remettre en état le domaine public (*7^e chambre, 29 octobre 2017, Sté Cassis Cap et M. C., 17MA01634, R*).

⁸ Presse spécialisée : <https://www.village-justice.com/articles/Retablissement-prescription,21597.html>

Le temps a parfois été **le cœur même du litige** lorsqu'il s'est agi pour nous de tirer les conséquences de son écoulement réel pour la constitution de droits au bénéfice de l'administré, ou de vérifier le respect de durées maximales fixées par la loi.

Ainsi en matière d'urbanisme, en l'absence de décision expresse prise au nom de la commune, un **permis de construire tacite** naît à l'issue du délai d'instruction de la demande. Mais qu'en est-il lorsque le délai d'instruction notifié au pétitionnaire est erroné ? Statuant en formation de chambres réunies, la Cour a jugé que, dans cette hypothèse particulière, les conditions de naissance d'une décision favorable ne sont pas réunies : le demandeur ne bénéficie pas d'un permis de construire tacite à l'issue du délai légalement applicable (*1^e, 5^e et 9^e chambres réunies, 5 avril 2017, SCI Dimar, 15MA01348, C+*)⁹.

Autre exemple où le temps était au centre du litige, dans le contentieux du licenciement des salariés protégés, avec une configuration originale de **dépassement de la durée hebdomadaire maximale du travail** à l'initiative d'un salarié : affirmant vouloir travailler plus pour gagner plus, celui-ci cumulait sur près de 60 heures par semaine trois contrats de travail dans des sociétés de nettoyage, dont l'une avait initié une procédure de licenciement. Il est vrai que le cumul irrégulier d'emplois n'est pas en soi un motif de licenciement, mais le fait pour un salarié de ne pas régulariser sa situation malgré une mise en demeure de se conformer à la durée légale du travail (10 heures par jour, 48 heures par semaine) a été jugé comme une faute, de nature à justifier l'autorisation de licenciement (*7^e chambre, 21 avril 2017, Mme L., 16MA00363, C*)¹⁰.

⁹ Presse spécialisée :

<http://www.green-law-avocat.fr/permis-de-construire-la-notification-dun-delai-dinstruction-errone-fait-obstacle-a-la-naissance-dune-autorisation-tacite-cao-marseille-5-avril-2017-n-15ma01348/>
<http://www.fildp.fr/011-11019-1-Permis-de-construire.html>

¹⁰ Presse spécialisée :

<https://www2.editions-tissot.fr/actualite/droit-du-travail/cumul-d-emplois-d-un-salarie-vous-pouvez-egalement-etre-sanctionne>

B. Tenir compte du contexte de l'action administrative

Un autre aspect de notre office au temps présent réside dans l'attention particulière que requièrent les **contraintes de l'action publique et les réalités de la vie administrative contemporaines**. Dans le contentieux portant sur les services et mesures de police, il s'agit pour nous d'apprécier chaque décision dans le contexte qui était le sien à la date de son édicition, de rechercher l'équilibre entre l'efficacité de l'action administrative et le respect des droits des administrés, d'apporter aux enjeux et menaces de la société d'aujourd'hui une réponse qui ne soit pas une fiction juridique mais une solution à la fois conforme aux textes et administrativement applicable dans l'intérêt général : plusieurs décisions récentes illustrent la portée de cet exercice.

Fort délicate était la question de **la responsabilité de l'État dans la survenance de l'attentat commis le 15 mars 2012** à Montauban par Mohamed Merah. Les proches d'une victime, le caporal-chef Abel Chennouf, et le Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme avaient obtenu devant le TA de Nîmes la condamnation de l'État à raison de l'arrêt de la surveillance de Mohamed Merah par les services de renseignement, à la fin de l'année 2011. Estimant que cette faute avait compromis les chances d'éviter l'attentat, les premiers juges ont condamné l'État à indemniser le Fonds de garantie et certains membres de la famille, à hauteur d'un tiers de leurs préjudices.

Sur appel du ministre de l'intérieur, la Cour en formation plénière a considéré que les difficultés particulières de l'activité des services de renseignement et des moyens dont ces services disposaient en 2012 pour prévenir les nouvelles formes d'attentat terroriste justifiaient de n'engager la responsabilité de l'État qu'en cas de faute *lourde* et non de faute simple. Reprenant minutieusement l'ensemble des éléments portés à la connaissance des services des renseignements, nous avons constaté que ni l'enquête ni l'entretien avec Mohamed Merah n'avaient permis de mettre en évidence des risques avérés de préparation ou de passage à l'acte, ni de déceler d'élément probant et suffisant en lien avec une entreprise terroriste, ou de dégager une qualification pénale autorisant une neutralisation préventive. Les erreurs d'appréciation commises par les services de renseignement dans l'évaluation de la dangerosité de ce terroriste pouvaient-elles engager la responsabilité de l'État ? La Cour a répondu par la négative, la méprise des agents de renseignement abusés par la dissimulation de Mohamed Merah ne pouvant être qualifiée de faute lourde (*Plénière, 4 avril 2017, Ministre*

de l'intérieur c. Consorts C., 1603663, C, pourvoi 411156)¹¹. La situation était tout autre dans une décision rendue trois semaines plus tard par le Conseil d'État au sujet de la sortie du territoire à destination de la Syrie d'une mineure non accompagnée inscrite sur le fichier des personnes recherchées, pour laquelle a pu être retenue la responsabilité pour faute simple de l'État (*CE, 26 avril 2017, 394651, aux Tables*)¹².

La juridiction a également eu à connaître de la formation d'un militaire au renseignement et du **retrait de son habilitation pour l'accès aux informations classées « secret défense »**, en raison de sa vulnérabilité potentielle compte tenu de son entourage. Le ministre de la défense ayant refusé, sur demande du Tribunal et après avis de la commission du secret de la défense nationale, de déclassifier les informations l'ayant conduit à prendre les décisions contestées, la Cour a adapté son office, en tenant compte des seuls éléments pouvant être portés à sa connaissance sans porter atteinte aux intérêts de la défense nationale (contrôle infra-minimum). Après avoir fait jouer le débat contradictoire sur le motif des décisions, elle a estimé - contrairement au Tribunal - que l'habilitation d'accès aux informations classées secret défense pouvait être retirée sans délai et l'accès au stage de formation au renseignement refusé (*8^e chambre, 4 juillet 2017, Ministre de l'intérieur, 15MA03711, C+, pourvoi 414346*).

Pour les **mesures de police prises au titre de l'état d'urgence**, ce sont les TA statuant en référé qui ont été en première ligne. La Cour joue son rôle sur les appels au fond, en exerçant un contrôle entier sur ces actes, restrictifs des droits et libertés.

¹¹ <http://marseille.cour-administrative-appel.fr/A-savoir/Communiques/ministre-de-l-interieur-C-Consorts-Chennouf-et-autres>

Presse générale :

http://www.lemonde.fr/police-justice/article/2017/04/04/assassinat-d-un-militaire-par-merah-l-etat-juge-non-responsable-en-appel_5105726_1653578.html

Presse spécialisée :

Commentaire P. Parinet, La faute lourde entérinée en matière de prévention des actes terroristes, *JCA A* n° 26, 3 juillet 2017, 2168.

¹² Presse spécialisée :

Commentaire B. Camguilhem, La responsabilité de l'État du fait du départ de mineurs en Syrie : une voie étroite ?, *Droit Administratif* n° 7, juillet 2017, comm. 34

Commentaire H. Pauliat, Sortie du territoire d'une mineure recherchée : une négligence fautive de l'État, *JCP A* n° 20, 22 mai 2017, 2135

Il s'agit de vérifier, conformément à une décision de Section du 11 décembre 2015 et un avis d'Assemblée du 6 juillet 2016 (*CE Section, 11 décembre 2015 M. D., n°395009 et un avis d'Assemblée du 6 juillet 2016, M. N. et M. T., n°398234 et 399135*) s'il existe des raisons sérieuses de penser que le comportement des personnes concernées constitue une menace actuelle pour la sécurité et l'ordre publics, et si les mesures sont appropriées, nécessaires et proportionnées. Tel était bien le cas, comme l'avait jugé le TA de Montpellier, pour l'assignation à résidence d'un jeune homme radicalisé faisant partie d'un groupe se réunissant à la mosquée de Lunel et qui préparait son départ pour la Syrie (*5^e chambre, 18 avril 2017, M. L., 16MA004151, C*) ou encore pour la perquisition du domicile d'un imam tenant des propos radicalisés sur internet et dans une mosquée montpelliéraine (*5^e chambre, 18 avril 2017, M. K., 16MA04207, C ; pourvoi 413087*). En revanche dans une troisième affaire, la Cour a annulé l'assignation à résidence d'un autre habitant de Lunel, en l'absence d'information produite par le ministre sur l'ancienneté, la nature et la fréquence de ses relations supposées avec une mouvance terroriste (*5^e chambre, 18 avril 2017, M. K., 16MA04320, C*)¹³.

Un même souci de tenir compte des circonstances et du déroulement exact des événements à la date de la décision attaquée a guidé la juridiction dans l'affaire dite de **l'interdiction du burkini** par le maire de Sisco en Corse. La Cour a validé l'interdiction municipale durant l'été 2016 des tenues vestimentaires manifestant de manière ostentatoire une appartenance religieuse, au vu du contexte local de risques avérés de troubles à l'ordre public : une violente altercation était en effet survenue entre des habitants de la commune et plusieurs familles, dont les femmes portaient une burka ou un voile islamique, avec plusieurs blessés et des véhicules incendiés, suivie d'une manifestation dans un climat tendu ayant également nécessité l'intervention des forces de l'ordre (*5^e chambre, 3 juillet 2017, Ligue des droits de l'homme c/ commune de Sisco, 17MA01337, C, pourvoi 413982*)¹⁴.

¹³<http://marseille.cour-administrative-appel.fr/A-savoir/Communiqués/Assignations-a-residence-et-perquisition-de-domicile-dans-le-cadre-de-l-etat-d-urgence>

Presse spécialisée :
Commentaire C.Friedrich, *JCP A* n° 17-18, 2 Mai 2017, act. 326, « Assignation à résidence et de perquisition de domicile dans le cadre de l'état d'urgence ».
<https://www.lexisactu.fr/assignations-residence-et-perquisition-de-domicile-dans-le-cadre-de-letat-durgence>

¹⁴ <http://marseille.cour-administrative-appel.fr/A-savoir/Communiqués/Ligue-des-droits-de-l-homme-C-la-Commune-de-Sisco-Affaire-dite-du-Burkini>

Presse générale :

La Cour a fait là une application positive des principes énoncés par le Conseil d'État dans une décision rendue le 26 août 2016, au sujet d'un arrêté similaire pris par le maire de Villeneuve-Loubet (*Ligue des droits de l'homme et a., Assoc. de défense des droits de l'homme Collectif contre l'islamophobie en France, 402742 et 402777, au Recueil*)¹⁵.

*

III. Préoccupations d'avenir

Traces de l'histoire et des usages anciens, temps présent de l'action administrative et des droits des administrés, les affaires soumises à la Cour lui permettent *enfin* de conjuguer son office au futur. Deux sortes de préoccupations peuvent être identifiées dans les décisions récentes : l'avenir des décisions administratives et juridictionnelles (A) et l'avenir des justiciables (B)

A. Encadrer l'action publique pour l'avenir

Commençons par l'évocation d'affaires dans lesquelles les décisions de la Cour orientent **l'avenir des actes administratifs et de leur exécution.**

Au moment de déterminer le champ d'application temporel des règles juridiques auxquelles elle se réfère ou dont elle vérifie la légalité, la juridiction assure en effet le respect du principe de non rétroactivité des actes administratifs, qui ne peuvent légalement disposer que pour l'avenir.

http://www.lemonde.fr/religions/article/2017/07/06/en-corse-le-village-de-sisco-ne-reconduit-pas-son-arrete-anti-burkini_5156976_1653130.html

http://www.lexpress.fr/actualite/societe/corse-l-arrete-anti-burkini-de-sisco-valide-en-appel_1923861.html

Presse spécialisée :

Port du Burkini sur les plages de Sisco : le TA de Bastia confirme les risques de troubles à l'ordre public, *JCP A* n° 36, 12 Septembre 2016, act. 717.

P. Bon, Le 'burkini' au Conseil d'Etat, *RFDA* 2016 p. 1227.

¹⁵ Presse générale :

http://www.lemonde.fr/societe/article/2016/08/26/le-conseil-d-etat-suspend-l-arrete-anti-burkini-de-villeneuve-loubet_4988472_3224.html

Presse spécialisée :

Commentaire par G. Eveillard, Les limites de la moralité publique comme composante de l'ordre public, *Droit Administratif* n° 11, Novembre 2016, comm. 59.

Libres propos par N. Lenoir, Droit et valeurs fondamentales. - À propos de l'Ordonnance du Conseil d'État du 26 août 2016 sur le burkini, *JCP G* n° 36, 5 Septembre 2016, 910.

Tel n'était pas le cas de **l'arrêté de couvre-feu pour les mineurs de 13 ans** non accompagnés d'une personne majeure, adopté par le maire de Béziers pour la période estivale du 15 juin au 15 septembre 2014 avec une rétroactivité de trois semaines. Après vérification du respect des règles encadrant les pouvoirs de police du maire, cela a justifié l'annulation partielle de l'arrêté municipal (*5e chambre, 20 mars 2017, Ligue des droits de l'homme c. commune de Béziers, 16MA03385, C ; pourvoi 410774*)¹⁶.

Les perspectives d'exécution des actes de l'administration peuvent également être contrôlées par la juridiction, par exemple dans le contentieux des mesures d'éloignement des étrangers en situation irrégulière. Au moment du **démantèlement de la jungle de Calais**, le préfet du Pas-de-Calais a, pour plusieurs migrants, utilisé la procédure de l'obligation de quitter le territoire avec placement dans des centres de rétention du sud de la France, mais sans examen particulier de la situation des intéressés et sans réelle perspective de renvoi dans leur pays d'origine. La Cour a en conséquence censuré les décisions litigieuses (*6e chambre, 3 octobre 2016, Préfet du Pas-de-Calais c. M. Z., 16MA01315, C*)¹⁷.

Enfin, par l'usage de **ses pouvoirs d'injonction**, la juridiction veille à l'effectivité de ses décisions pour l'avenir. Elle peut ordonner à l'administration soit de réexaminer la situation, soit de prendre des mesures précises dans un délai qui peut être assorti d'une astreinte.

Lorsque des mesures d'exécution lourdes, coûteuses et parfois irréversibles sont envisagées, nous veillons à prévenir les atteintes excessives à l'intérêt général, en examinant les différentes solutions et en mettant en balance les avantages et inconvénients affectant les intérêts publics et privés en présence.

¹⁶ Presse locale :

<http://www.midilibre.fr/2017/03/21/beziers-le-couvre-feu-pour-les-mineurs-de-moins-de-13-ans-est-legal,1481841.php>

Publications spécialisées :

<http://www.lagazettedescommunes.com/495975/la-possibilite-pour-le-maire-de-reglementer-la-circulation-des-mineurs-durant-la-nuit/>

http://www.police municipale et pouvoirs de police du maire.com/article-le-maire-peut-interdire-la-circulation-nocturne-des-mineurs-de-moins-de-13-ans-dans-certaines-zones-et-a-certaines-periodes-de-l-annee-157506.html?_u=583d8df871596f896e487fd8b377c707e51923f3

¹⁷ Presse nationale :

http://www.lemonde.fr/societe/article/2015/10/27/des-centaines-d-exiles-de-calais-places-en-retention_4797662_3224.html

http://www.liberation.fr/france/2016/10/27/les-centres-de-retention-ne-peuvent-pas-servir-a-terminer-l-operation-de-calais_1524683

Par exemple, pour la démolition ou le déplacement d'ouvrages publics électriques implantés irrégulièrement sur des propriétés privées, ont été vérifiés dans plusieurs affaires les désagréments subis par les particuliers, les possibilités concrètes de régularisation, le coût précis de la démolition ou du déplacement de l'ouvrage public, et la continuité du service public... (2^e chambre, 16 février 2017, Sté Enedis, 16MA00858, 16MA02023 ; 18 mai 2017, Sté Enedis, 16MA02491)¹⁸.

La **procédure d'exécution des décisions de la juridiction** peut ensuite en plusieurs étapes éteindre un litige. Dans la commune varoise de Le-Revest-les-Eaux, une affaire ancienne d'accès à une propriété privée desservie par une voie publique, soumise aux trois degrés des juridictions judiciaires et administratives ainsi qu'au Tribunal des conflits, s'est terminée cette année devant la Cour qui a enjoint au maire de la commune de prendre des mesures précisément identifiées pour assurer la libre circulation sur la voie communale dans le délai de 4 mois sous astreinte. Constatant à l'issue de ce délai l'inexécution partielle de son arrêt, la Cour a, rapidement par un deuxième arrêt, liquidé l'astreinte au bénéfice des requérants et de l'État, et augmenté son montant pour contraindre la commune à se conformer à la totalité de ses injonctions (9^e chambre, 6 janvier et 24 octobre 2017, M. et Mme T. E. 16MA01319)¹⁹.

Dans d'autres cas et en fonction de l'attitude de l'administration, l'astreinte peut atteindre des montants importants : à titre d'exemple, 3000 euros par jour pour la réintégration du directeur général de l'office public de l'habitat des Bouches-du-Rhône, illégalement licencié et non réintégré trois ans après l'injonction qui lui en avait été faite par le tribunal administratif de Marseille (8^e chambre, M. E. 15MA03748, C)²⁰.

¹⁸ Publication spécialisée :
<https://www.droit-energie.fr/bulletin/historique/mai2017/>

¹⁹ Publications spécialisées :
Commentaire F. Blanc, Atteintes au domaine routier : questions de compétence juridictionnelle, *Droit Administratif* n° 4, Avril 2013, comm. 29.
<http://www.ladocumentationdelalettredumaire.com/article-le-maire-doit-assurer-la-commodite-du-passage-des-voies-156161.html?edition=10349>

²⁰ Presse locale
<http://www.laprovence.com/article/faits-divers-justice/4360195/13-habitat-un-limogeage-a-un-demi-million-deuros.html>
<http://www.laprovence.com/article/faits-divers-justice/4601070/parachute-a-un-million-pour-lex-directeur-de-13-habitat.html>

Terminons avec une conjugaison particulière de l'office du juge au futur, que l'on pourrait rattacher au futur *antérieur* lorsqu'il s'agit rétrospectivement de **reconstituer, administrativement ou financièrement la situation de l'administré** qui aurait été la sienne sans l'illégalité ou la faute commise par l'administration.

B. Reconstituer la situation des victimes

Les **litiges de fonction publique** se prêtent particulièrement à cet exercice lorsque l'annulation de mesures prises par l'employeur implique de *reconstituer la carrière* de l'agent et de prendre les mesures nécessaires pour le rétablir dans ses droits statutaires.

Dans le cas du licenciement de l'ancien directeur de cabinet du maire de Grasse - chargé de mission doté d'une rémunération conséquente, assimilée à un emploi supérieur hors échelle F - , la question se posait de savoir si la commune devait, en l'absence de tout emploi analogue rémunéré à un tel niveau, faire une proposition de reclassement à l'agent. La Cour a répondu par l'affirmative, tout autre emploi vacant, même doté d'une rémunération inférieure aurait dû être proposé à l'agent avant de procéder, en cas de refus, à son licenciement (*8^e chambre, 4 juillet 2017, Commune de Grasse c. M. G., 16MA04743, C*).

De même, dans les **contentieux indemnitaires** où est engagée la responsabilité de la personne publique, nous cherchons, par la *réparation par équivalent*, à replacer la victime dans la situation qui aurait été la sienne sans l'acte ou le comportement fautifs de l'administration.

Il peut s'agir de réparer la non réalisation de projets économiques. Par exemple, à Salses-le Château, **un installateur d'éoliennes** s'est heurté à un refus de permis de construire pour des motifs tirés de la protection du littoral et de l'environnement, alors que l'État avait créé une zone de développement éolien et que la commune avait approuvé la création d'une zone naturelle destinée à l'accueil d'éoliennes et même formulé une promesse de mise à disposition de terrains. Au vu des assurances et engagement constants et précis donnés par l'État et la commune, la Cour a mis à leur charge les dépenses exposées inutilement par l'installateur

éolien pour le montage de son projet et ses démarches administratives (9^e chambre, 23 mai 2017, *Sté Electribent*, 15MA05017, 16MA00037, C+, pourvois 412693 et 412712)²¹.

Dans le **contentieux des contrats publics** à présent, la juridiction dispose d'une palette de pouvoirs lui permettant de moduler sa réponse et de l'adapter au mieux aux nécessités des relations contractuelles. Parmi les affaires locales ayant donné lieu à des contentieux indemnitaires, signalons le marché public portant sur le **mobilier urbain de la ville de Marseille**. Afin de limiter la pollution visuelle, l'ancienne Communauté urbaine avait décidé d'arrêter l'installation de publicités sur les vélos en libre-service : cette modification unilatérale du contrat a ouvert droit à réparation à la société cocontractante. Celle-ci avait en effet conclu un contrat de vente d'espace publicitaire portant sur 600 vélos munis d'affichages et pouvait légitimement en attendre des recettes, que la Cour a reconstituées et indemnisées (6^e chambre, 5 décembre 2016, *Métropole Aix-Marseille Provence c/ Société JC Decaux France venant aux droits de la société JC Decaux Mobilier urbain*, 15MA01229, C)²².

En revanche à Nice, l'action indemnitaire du premier **concessionnaire du grand stade** n'a pu être accueillie. Avant le lancement d'un partenariat public privé pour le stade Allianz Riviera, un contrat de concession avait été annulé sur déféré du préfet par le TA de Nice, ce qui ouvrait droit à l'indemnisation du concessionnaire. Eclairée par une expertise (onéreuse : plus de 800 000 euros), la Cour a recherché les gains que la société aurait perçus sur toute la période de concession si celle-ci s'était déroulée normalement. Les experts ayant conclu que l'opération ne pouvait être économiquement bénéficiaire, la Cour a exclu toute indemnisation du manque à gagner et n'a admis, sur le fondement de l'enrichissement sans cause, que les

²¹ Publications spécialisées :

Chronique A. Fourmon, Un an de jurisprudence en droit des énergies renouvelables, *Énergie - Environnement - Infrastructures* n° 11, Novembre 2017, chron. 2.

<https://blogavocat.fr/space/marie-lise.assouslegrand/content/responsabilit%C3%A9s-encourues-en-cas-d%E2%80%99abandon-d%E2%80%99un-projet-%C3%A9olien>.
<http://www.lalettreducontentieux.com/article-eoliennes-la-commune-peut-voir-sa-responsabilite-engagee-si-le-projet-eolien-echoue-160443.html>

²² Presse locale :

<https://marsactu.fr/decaux-payer-metropole-vieux-conflit-de-pub-velos/>

seules dépenses utiles à la collectivité (6^e chambre, 31 octobre 2016, Société GSN-DSP, 14MA04055, C)²³.

Enfin, **en matière de responsabilité hospitalière**, le raisonnement consiste souvent à rechercher quel aurait été l'état du patient au terme d'une prise en charge médicale diligente, et à indemniser le cas échéant **une perte de chance** de survie ou d'obtenir une amélioration de l'état de santé.

L'incertitude sur le devenir de la victime ne fait donc pas obstacle à son indemnisation, le juge puise dans les analyses des experts et dans les ressources du raisonnement les éléments permettant d'assurer une réparation du dommage corporel à hauteur de la chance perdue.

Cet effort de reconstitution de la situation de la victime est présent également au stade de la fixation des indemnités, lorsqu'il s'agit d'évaluer le préjudice, par exemple les revenus que la victime aurait perçus sans le dommage corporel causé par la faute médicale. Lorsque la victime est décédée et que le conjoint et les enfants se trouvent ainsi privés des ressources qu'elle leur apportait, nous nous attachons à reconstituer la situation de chacun des membres de la famille. Et pour ce faire, il faut bien accepter de prendre certains paris sur les événements qui jalonnent le cours d'une vie humaine : un couple perdurant dans le temps, sans qu'il nous appartienne de rechercher d'éventuels remariages, des enfants quittant le foyer à leur majorité ou à l'âge de 25 ans après avoir fini leurs études, des ressources professionnelles jusqu'à l'âge légal de départ à la retraite ou jusqu'au terme de l'espérance de vie sont les paramètres admis par la Cour dans plusieurs affaires de responsabilité médicale pour assurer la réparation du **préjudice économique du foyer** (2^e chambre, 19 décembre 2016, CH d'Ajaccio et SHAM c/ Acquaviva, 14MA03845, C+, conclusions Céline Chamot, Gazette du Palais 24 janvier 2017 n°4 ; pourvoi 408209 ; 2^e chambre, 12 octobre 2017, M. Gennardi, 15MA02769, C+).

Par la reconstitution et la réparation attentives des droits des administrés, et loin des raccourcis de la justice prédictive, l'intervention du juge permet d'une certaine manière qu'au *Temps perdu* succède *Le Temps retrouvé*...²⁴

²³ Presse générale :

<http://latta.blog.lemonde.fr/2015/07/10/le-stade-de-nice-une-farce-couteuse-aux-depens-de-la-ville/>

²⁴ Marcel Proust, *A la recherche du temps perdu, Le temps retrouvé*, Gallimard, 1927.

*

* *

Ainsi s'achève notre présentation, sous le prisme du temps, des affaires marquantes jugées récemment.

Nous espérons avoir montré que, par l'affinement de ses outils et de ses raisonnements, le juge administratif se donne les moyens de juger à temps et d'être de son temps.

A la place qui est la sienne, la Cour de Marseille participe depuis 20 ans et pour les temps à venir à cet objectif d'intérêt général.

Céline Chamot

Rapporteur public