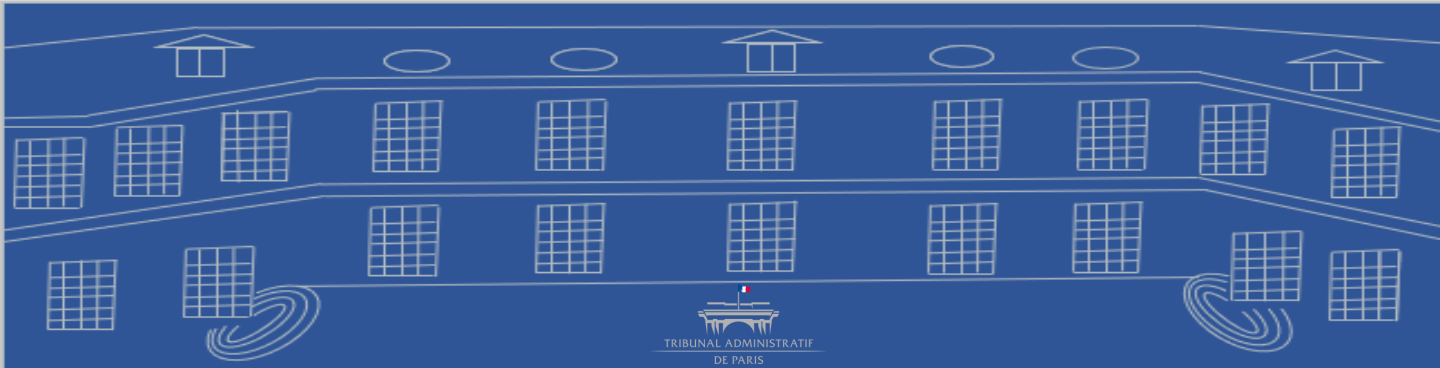


# LETTRE DE JURISPRUDENCE DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE PARIS

Edition n° 69 - Décembre 2025





# SOMMAIRE

EDITO.....page 5

RETROSPECTIVE ANNEE 2025.....page 6

A LA UNE.....page 8

➤ N° 2521800, C+, Etrangers- Séjour des étrangers - Autorisation de séjour- Demande de titre de séjour- Complétude du dossier **Jugement plénière**

ACTES LEGISLATIFS ET ADMINISTRATIFS.....page 10

➤ N° 2416567, C, actes de gouvernement, Exclusion- refus de rapatrier des mineurs français détenus dans les camps du nord-est syrien **décision commentée**

➤ N° 2416572, C+, actes de gouvernement, Exclusion- refus de rapatrier des mineurs français détenus dans les camps du nord-est syrien **décision commentée**

COMPETENCE.....page 16

➤ N°2309137, C+, Répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction **décision commentée**

CONTIENTIEUX FISCAL.....page 18

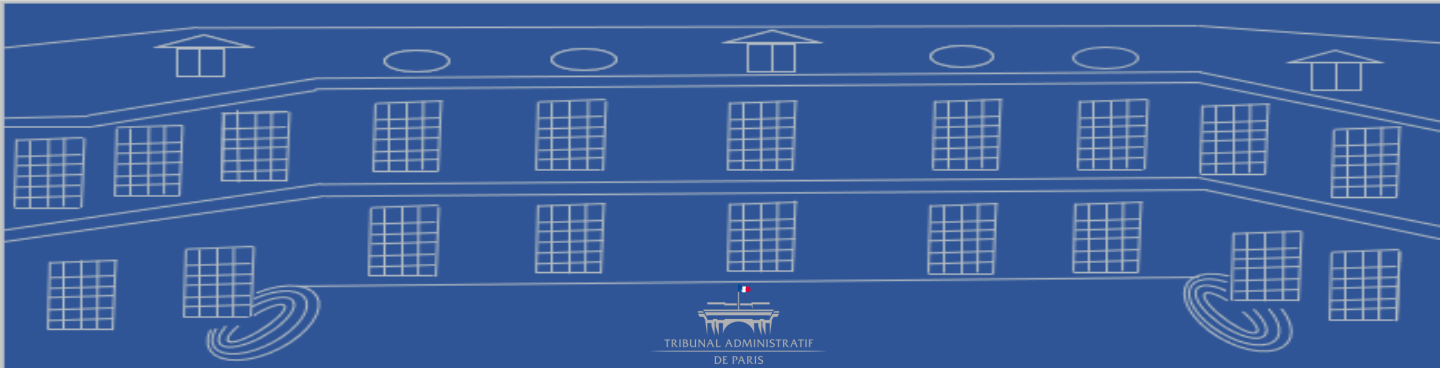
➤ N°1813115, C+, CSPE – Administration de la preuve **décision commentée**

➤ N°2302333, C+, Impôts sur les revenus et bénéfices - Plus-values de cession de droits sociaux, boni de liquidation – **décision commentée**

ECONOMIE.....page 23

➤ N°2206656, C+, Défense de la concurrence - pratiques restrictives **décision commentée**

➤ N°2220577, C, Gel d’avoirs - Recevabilité **décision commentée**



## SOMMAIRE (suite)

### ETRANGERS.....page 33

➤ N°2307565, C, Restrictions apportées au séjour, assignation à résidence

décision commentée

➤ N°2420066, C, Séjour des étrangers, refus de séjour **décision commentée**

### FONCTIONNAIRES ET AGENTS PUBLICS.....page 45

➤ N°2308337, C+, Procédure – Action en reconnaissance de droits

### JURIDICTION.....page 47

➤ N°2402369, C+, Organisation du service public pénitentiaire - Renouvellement d'une décision

déroatoire de fouilles intégrales **décision commentée**

### MARCHES ET CONTRATS.....page 51

➤ N°2303682, C, Droit de la concurrence – Rupture brutale des relations commerciales

décision commentée

### POLICE.....page 55

➤ N° 2407466, C, Police des débits de boissons- Translation

➤ N° 2508688, C, Application du droit de l'Union européenne par le juge administratif français

➤ N° 2412314, C, police administrative, drones **décision commentée**

➤ N° 2525938 et N° 2525974, C, police administrative, drones **décision commentée**

➤ N° 2526240, C, police administrative, drones **décision commentée**

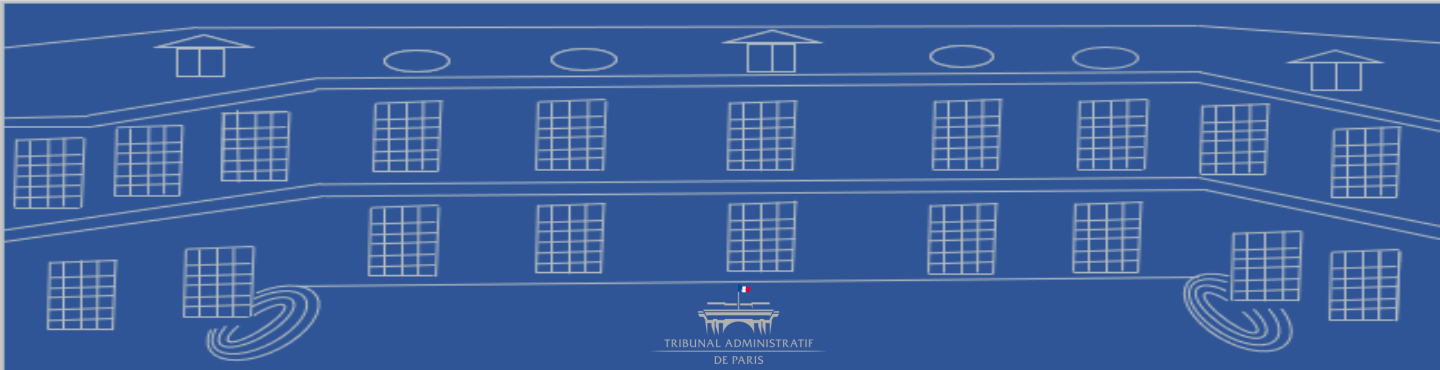
➤ N° 2107858, C, Responsabilité de la puissance publique - Attroupements et rassemblements

décision commentée

➤ N° 2221426, C, Responsabilité de la puissance publique - Application d'un régime de faute lourde

décision commentée

➤ N° 2326178, C+, Interdiction de présentation des animaux en discothèque - Etablissement devant être qualifié de discothèque - Mise en œuvre par le préfet de ses pouvoirs de sanction administrative



# SOMMAIRE (fin)

## POSTES ET TELECOMMUNICATIONS .....page 75

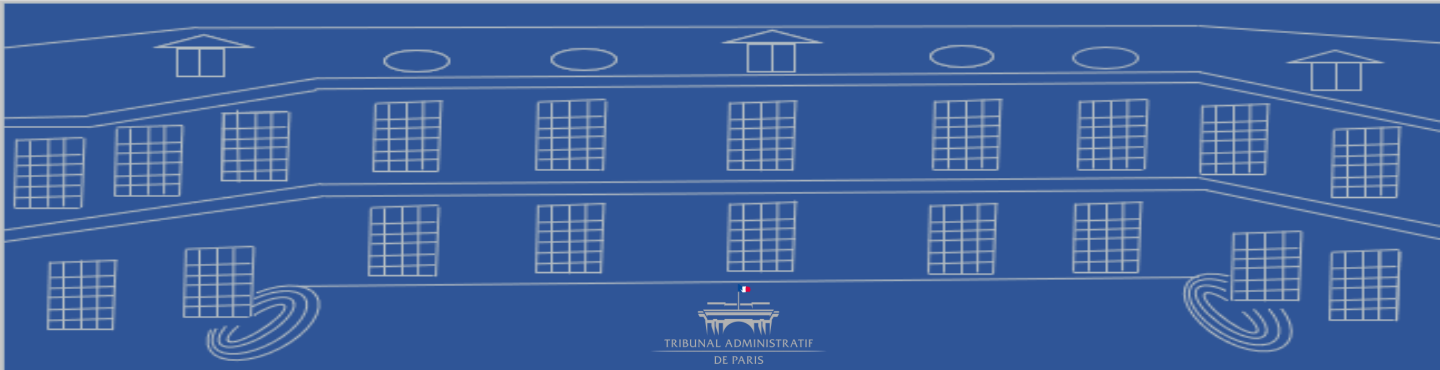
➤ *N° 2506972, C, Autorité de régulation de la communication audiovisuelles et numérique*  
*décision commentée*

## SANTE PUBLIQUE.....page 81

➤ *N° 2208435, C, Recours dirigé contre le refus de prendre des mesures pour faire cesser la méconnaissance d’une obligation légale incombant à l’administration, assorti de demandes d’injonction – Office du juge* *décision commentée*

➤ *N° 2309392, C+, Responsabilité de la puissance publique –Caractère direct du lien de causalité*  
*décision commentée*

➤ *N° 2502279, Bioéthique – Droits de la personne majeure sous tutelle de voir respectée sa volonté- Dispositions du code de la santé publique relatives à l’arrêt d’un traitement médical qui traduirait une obstination déraisonnable* *décision commentée*



## EDITO



Chères lectrices, chers lecteurs,

J'ai le plaisir de vous présenter la nouvelle lettre de jurisprudence du tribunal administratif de Paris, qui vous offre une sélection des décisions remarquables de l'année 2025, reflet de l'activité de notre juridiction dans les domaines les plus variés de la vie de la cité.

Si toutes présentent un intérêt juridique notable, certaines de ces décisions ont eu un impact médiatique important, ainsi qu'en témoignent les communiqués de presse que le tribunal a diffusé à l'occasion de leur lecture. Cela marque le souci qu'a la juridiction d'expliquer au plus grand nombre le rôle et l'office du juge ainsi que le raisonnement qui a conduit les formations de jugement à adopter la solution retenue.

La principale innovation de cette version enrichie de la lettre réside dans les commentaires de certaines de ces décisions que des universitaires de l'université Paris-Panthéon-Assas ont accepté de rédiger. Je tiens à les remercier vivement de leur contribution. Cette collaboration entre nos deux institutions est une des manifestations du partenariat plus large qu'elles ont acté par la signature, le 23 avril 2025, d'une convention prévoyant une coopération dans de multiples domaines.

Le rappel de cet accord, voulu par mon prédécesseur Jean-Pierre Dussuet, est pour moi l'occasion de saluer son action au service du tribunal administratif de Paris qu'il a quitté le 1<sup>er</sup> novembre dernier pour être nommé conseiller d'Etat et prendre la présidence de la Cour administrative d'appel de Nantes.

De nouvelles innovations continueront à être apportées aux prochaines éditions de la lettre de jurisprudence, dans le souci de la rendre toujours plus riche et accessible. D'ici là j'espère que ce nouveau numéro répondra à vos attentes.

Je vous souhaite une très bonne lecture à toutes et à tous.



Joyeuses fêtes!

Corinne LEDAMOISEL  
*La présidente*



## Rétrospective - Année 2025



### ❖ Départ de M. Dussuet et arrivée de Corinne Ledamoisel, nouvelle présidente du tribunal administratif de Paris

Corinne Ledamoisel est nommée présidente du tribunal administratif de Paris à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2025. Elle a été installée en cette qualité lors d'une audience solennelle lundi 3 novembre devant l'ensemble des personnels du tribunal. Elle prend la succession de Jean-Pierre Dussuet, promu conseiller d'Etat et nommé à la tête de la Cour administrative d'appel de Nantes.



### ❖ La nuit du Droit

Comme chaque année, le tribunal coorganise la Nuit du Droit des juridictions administratives parisiennes avec le Conseil d'Etat et la Cour administrative d'appel de Paris dans le cadre d'une soirée immersive pour les étudiants, à la découverte des métiers de la justice administrative - [Plus de détails...](#)



### ❖ L' audience solennelle de rentrée

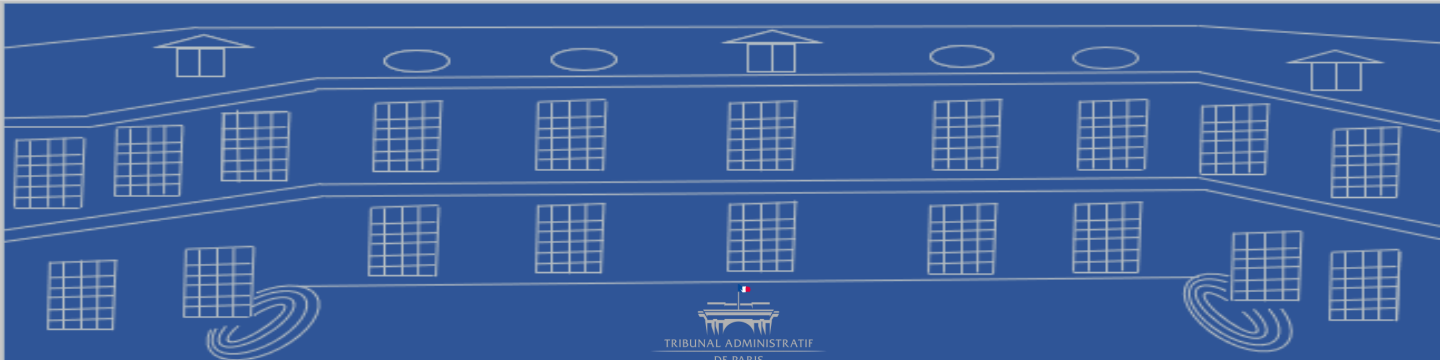
La sixième audience solennelle de rentrée de la Cour administrative d'appel de Paris et du Tribunal administratif de Paris s'est tenue le 24 septembre 2025. Le thème de cette audience était les relations avec la presse. [Plus de détails...](#)



### ❖ Journées du patrimoine (20 et 21 septembre)

#### Journée des enfants du patrimoine (19 septembre)

Le tribunal a ouvert ses portes au public pour les journées du patrimoine et a accueilli des lycéens dans le cadre de la journée des enfants du patrimoine. [Plus de détails...](#)



## **Rétrospective - Année 2025**



### **❖ Accueil de classes de lycéens :**

*Le tribunal a accueilli des élèves de classes de seconde du lycée Charlemagne les 20 et 25 novembre, et du Lycée des Francs Bourgeois le 6 décembre. De plus, le tribunal a accueilli 12 élèves de seconde dans le cadre d'un stage d'observation en juin 2025. [Plus de détail...](#)*



### **❖ Rencontre avec les étudiants de licence et de master 1**

*Le Tribunal a eu le plaisir d'accueillir des étudiants de licence et de master 1 issus de différentes universités ou IEP.*



### **❖ Accueil de délégation étrangère : délégation de conseillers d'Etat du Liban**

*Le tribunal a accueilli vendredi 6 juin une délégation libanaise composée de cinq conseillers d'Etat. [Plus de détails...](#)*



### **❖ Rencontre avec des avocats**

*Le 6 mai, des membres du tribunal a rencontré des avocats à la Maison des avocats pour échanger sur les procédures d'urgence et l'exécution des décisions juridictionnelles. [Plus de détails...](#)*



### **❖ Accord-cadre de partenariat entre le tribunal et l'Université de Paris II Panthéon-Assas**

*Le 23 avril, un accord-cadre de partenariat a été signé pour la première fois entre le tribunal administratif de Paris et l'Université de Paris II Panthéon-Assas. [Plus de détails...](#)*

➤ **TA Paris 31 octobre 2025 n°2521800, C+**

*Jugement rendu en formation plénière, c'est-à-dire dans une composition solennelle, comprenant, en application de l'article R. 222-21 du code de justice administrative, le président de la juridiction, la vice-présidente, les présidents et présidentes de section et le rapporteur, afin d'éviter des discordances de jurisprudence, compte tenu du caractère délicat de la question de droit à trancher et de son application dans de nombreux litiges.*

*Etrangers- Séjour des étrangers - Autorisation de séjour- Demande de titre de séjour- Complétude du dossier*

La requérante contestait le courrier par lequel le préfet de police avait décidé de classer sans suite sa demande de titre de séjour en raison de son incomplétude, faute d'avoir produit un justificatif de domicile.

Le tribunal a d'abord constaté que pour permettre l'instruction de la demande, le dossier de demande de titre de séjour doit, en principe, comporter un des justificatifs de domicile prévus par l'annexe 10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, auquel renvoie l'article R. 431-11 du même code. Toutefois, un étranger dépourvu de domicile stable et qui se trouverait ainsi dans l'impossibilité dûment justifiée de produire un de ces documents peut présenter à l'appui de sa demande une attestation d'élection de domicile délivrée par une association.

Il en a déduit que dans le cas où est seulement produite une telle attestation d'élection de domicile, sans que les éléments du dossier ne permettent de considérer que le demandeur est dépourvu de domicile stable, le préfet peut, en principe, refuser d'enregistrer la demande pour incomplétude, après avoir, depuis l'entrée en vigueur du décret du 13 juin 2025 modifiant l'article R. 431-11 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, invité l'intéressé à compléter sa demande.

Le tribunal a toutefois considéré qu'eu égard aux effets qui y sont attachés et au principe de sécurité juridique, un tel refus d'enregistrement pour incomplétude doit nécessairement intervenir dans un délai raisonnable, y compris avant l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions de l'article R. 431-11. Passé ce délai, la requête dirigée contre le refus d'enregistrer est recevable (1) et la décision est entachée d'illégalité (2).

- (1) **Comp.** CE, Avis, 10 octobre 2023, M. Rahman, n° 472831, T. pp. 546-577-745-842 - Comp. CE, 28 janvier 1998, Mbedi Ebelle, n° 158973, T. pp. 672-949-1075.
- (2) **Rappr.**, s'agissant de l'obligation de procéder à l'enregistrement d'une demande de titre de séjour dans un délai raisonnable, CE, 10 juin 2020, M. Bhiri, n° 435594, T. pp. 780-918.

 Lire le jugement n°[2521800](#)



# *ACTES LEGISLATIFS ET ADMINISTRATIFS*



*Actes législatifs et administratifs, différence catégories d'actes, actes de gouvernement, exclusion - refus de rapatrier des mineurs français détenus dans les camps du nord-est syrien*

**L**e ministre chargé des affaires étrangères a opposé un refus implicite à une demande tendant au rapatriement de mineurs détenus dans les camps du nord-est syrien.

Les juridictions administratives françaises avaient précédemment estimé que des décisions de cette nature constituaient des actes non détachables de la conduite des relations internationales de la France et qu'elles étaient dès lors incompétentes pour en connaître (1).

Toutefois, la Cour européenne des droits de l'homme, au visa de l'article 3§2 du 4<sup>ème</sup> protocole additionnel de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, a ultérieurement jugé que s'il ne résulte pas de ce texte un droit général au rapatriement d'un ressortissant par son Etat de nationalité, les circonstances exceptionnelles prévalant dans les camps du nord-est syrien sont telles qu'une décision de refus de rapatriement par un Etat d'un de ses ressortissants qui y est détenu est susceptible de méconnaître ces stipulations. Dès lors, eu égard aux exigences qui découlent des concepts de légalité et d'Etat de droit dans une société démocratique, le rejet d'une demande de retour présentée dans un tel contexte doit pouvoir faire l'objet d'un examen individuel approprié, par un organe indépendant et détaché des autorités exécutives de l'Etat, sans pour autant qu'il doive s'agir d'un organe juridictionnel (2).

Eu égard aux obligations pour les juridictions françaises de mettre en œuvre les décisions de la Cour, qui se déduisent de l'article 46 de la convention (3), aux circonstances exceptionnelles dans lesquelles sont placés les mineurs concernés par la décision, et à l'absence de création par le pouvoir législatif ou réglementaire d'un tel organe indépendant depuis le 14 septembre 2022, le tribunal administratif de Paris a estimé qu'il lui incombait de donner sa pleine portée à cet arrêt. Il s'est donc reconnu compétent pour connaître de la décision en litige, de même d'ailleurs que l'avait fait la cour administrative d'appel de Paris quelques jours plus tôt (4).


Dans les circonstances de l'espèce, il a annulé le refus attaqué devant lui.

1) Cf. **JRCE**, 23 avril 2019, ordo, *Mmes K. et A.*, n° 429668, C ; CE, 9 septembre 2020, *Mmes K. et A.*, n°439520, C

2) Cf. CEDH (grande chambre), 14 septembre 2022, req. n° 24384/19 et 44234/20, *H.F. c/ France* - [lien de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 14 septembre 2022](#)

3) Cf. CE, Section, 4 octobre 2012, *M. B.*, n°328502, A.

4) Cf. CAA de Paris, 27 février 2025, *Mme A...*, n° 23PA04014, C+ [lien de la décision du 27 février – cour administratif d'appel de Paris](#)

 **Lire le jugement n° [2416567](#) et n°[2430332](#)**  
appel interjeté sous le n° 25PA02300

 [Lire les conclusions du rapporteur public](#)

**\* Lire le commentaire universitaire**  
page suivante ➤

## Commentaire : **Jules GUILBERT**, ATER en droit public à l'Université Paris-Panthéon-Assas

### Actes de gouvernement et CEDH : vers une obligation de motivation

Le présent jugement du Tribunal administratif de Paris<sup>1</sup> a été rendu le 13 mars 2025, en même temps qu'une série d'autres<sup>2</sup>, tous portant sur des demandes adressées à l'État de rapatrier des ressortissants français retenus en Syrie pour leur participation aux activités des « djihadistes ». Se posait la question de la conciliation de la qualification du refus de rapatriement d' « acte de gouvernement », au regard de l'article 3§2 du quatrième protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, qui dispose que « *Nul ne peut être privé du droit d'entrer sur le territoire de l'État dont il est le ressortissant* ». Le jugement du Tribunal s'inscrit sur ce point dans la ligne jurisprudentielle établie juste avant par la Cour administrative d'appel de Paris<sup>3</sup> et ultérieurement entérinée par le Conseil d'État<sup>4</sup>.

La belle-mère de l'une de ces ressortissants a adressé le 8 janvier 2024 à la Ministre de l'Europe et des affaires étrangères une demande de rapatriement de sa belle-fille et de ses petit-enfants. En l'absence de réponse, une décision implicite de refus est née, à laquelle s'est substituée une décision explicite de refus communiquée le 16 septembre 2024. Les deux requêtes ont été introduites conjointement par la mère retenue en Syrie et sa fille majeure, à l'encontre de ces deux décisions.

Le Tribunal commence par rappeler qu'un refus de rapatriement de ressortissants français depuis l'étranger, constitue un acte de gouvernement, comme établi par la jurisprudence antérieure<sup>5</sup>, en tant qu'il est « *un acte non détachable de la conduite des relations internationales de la France* ». Dès lors, selon la formulation consacrée, les recours à son encontre « *soulèvent des questions qui ne sont pas susceptibles, par leur nature, d'être portées devant la juridiction administrative* » (§3). De prime abord, une telle qualification aurait pu interroger la décision en cause ne concernant que le rapport de l'État avec l'un de ses ressortissants, sans que ne soit demandée l'intervention d'une autorité étatique tierce, comme par exemple dans le cadre de la protection diplomatique<sup>6</sup>. Mais une telle vision est réductrice, comme l'a relevé le Conseil d'État, un rapatriement « *ne peut être rendu possible par la seule délivrance d'un titre [...] permettant de franchir les frontières françaises* », il nécessiterait « *l'engagement de négociations avec des autorités étrangères ou une intervention sur un territoire étranger* »<sup>7</sup>.

La suite du jugement porte sur le point clé de l'affaire, à savoir la prise en compte des conséquences de la décision de la Cour européenne des droits de l'Homme (la CEDH) *H.F. et autres c/ France* du 14 septembre 2022<sup>8</sup>, invoquée dans les moyens des requérantes.

<sup>1</sup>TA Paris, 4<sup>ème</sup> Sect., 1<sup>ère</sup> ch., 13 mars 2025, n° 2416567, et n° 2430332.

<sup>2</sup>TA Paris, 4<sup>ème</sup> Sect., 1<sup>ère</sup> ch., 13 mars 2025, n° 2416569, n° 2416572, n° 2416578, n° 2416581, n° 2416583, n° 2416597, n° 2416603, n° 2417525.

<sup>3</sup>CAA Paris, plén., 27 février 2025, n° 23PA04014, n° 23PA05180, n° 23PA05213, n° 23PA05354.

<sup>4</sup>CE, Ord. réf., 21 juillet 2025, n° 506006, n° 506008, n° 506009, n° 506010, n° 506012, n° 506013, n° 506016, n° 506017, n° 506018, n° 506021.

<sup>5</sup>CE, Ord. réf., 23 avril 2019, *Mme C...et Mme D...*, n° 429668.

<sup>6</sup>Le refus de l'accorder est qualifié d'acte de gouvernement, CE, 25 mars 1988, *Société Saprin*, n° 65022 ; position réitérée dans CE, Ass., 24 octobre 2024, *Mutuelle centrale de réassurance*, n° 465144.

<sup>7</sup>CE, Ord. réf., 23 avril 2019, *Mme C...et Mme D...*, n° 429668 du même jour n° 429669, n° 429674, n° 429701 ; formulation reprise dans CAA Paris, plén., 27 février 2025, n° 23PA04014.

<sup>8</sup>CEDH, Grde Ch., 14 septembre 2022, *H.F. et autres c/ France*, n° 24384/19 et 44234/20.

## Commentaire : **Jules GUILBERT**, ATER en droit public à l'Université Paris-Panthéon-Assas

Selon ces dernières, cette décision imposait au juge administratif de se prononcer sur leurs conclusions à fin d'annulation du refus. L'affaire *H.F. et autres c/ France* était relative à une espèce sensiblement similaire, où des requérants avaient introduit un référé-liberté afin d'enjoindre l'État à rapatrier des djihadistes et les enfants de ces derniers. Le Conseil d'État, statuant en appel, avait confirmé le jugement de première instance en retenant la qualification d'acte de gouvernement, et concluait qu'« *en conséquence, une juridiction n'est pas compétente pour en connaître* »<sup>9</sup>. Les voies de recours internes étant épuisées, les requérants se sont tournés vers la CEDH en invoquant l'article 3§2 du quatrième protocole, en combinaison avec l'article 6§1 de la Convention accordant un droit d'accès à un Tribunal<sup>10</sup>. Selon eux, le refus de tout examen juridictionnel par les tribunaux tant administratifs que judiciaires au nom de la théorie des actes de gouvernement constituait une privation de la possibilité de faire valoir leur droit d'accéder au territoire de l'État dont ils sont ressortissants. La Cour aurait pu rejeter la contestation en se fondant sur sa jurisprudence, notamment l'affaire *Markovic*, d'après laquelle le droit d'accès aux tribunaux fondé par l'article 6 « *n'est pas absolu* », et « *peut être soumis à des restrictions légitimes* »<sup>11</sup>, à l'instar de l'injusticiabilité des actes de gouvernement<sup>12</sup>.

Cependant, la Cour s'est écartée de cette approche. Si elle n'a pas remis en cause la compatibilité entre l'article 6 de la Convention et la théorie des actes de gouvernement en tant que telle, elle a ouvert une interprétation spécifique à propos de l'application de l'article 3§2 du protocole. En effet, la Cour a commencé par constater « *qu'il n'existe au niveau européen aucun consensus tendant à reconnaître droit général au rapatriement* »<sup>13</sup>, et ce malgré la formulation assez catégorique du protocole<sup>14</sup>.

Elle nuance tout de même son affirmation en estimant que l'objet de l'article 3§2 « *est d'interdire l'exil des nationaux* », or dans certains cas donnés « *le refus [...] d'entreprendre toute démarche conduirait le national concerné à se retrouver dans une situation comparable, de facto, à celle d'un exilé* »<sup>15</sup>. Dès lors, la Cour considère qu'en présence de telles « *circonstances exceptionnelles* », telles que la menace à « *l'intégrité physique et la vie d'un enfant placé dans une situation de grande vulnérabilité* »<sup>16</sup>, naît une obligation positive de l'État envers son ressortissant « *de garantir l'exercice effectif du droit d'entrer sur son territoire* ». Au titre de cette obligation positive de l'État, la Cour limite son contrôle « *à la vérification de l'existence d'une protection effective contre l'arbitraire* », et de la « *compatibilité de l'exercice par l'État de son pouvoir discrétionnaire avec les principes fondamentaux de l'État de droit* ». La Cour adopte donc une lecture procédurale de la disposition et pose comme seule obligation positive pour l'État, uniquement pour le cas où des circonstances exceptionnelles sont identifiées, d'assurer pour chaque demande un « *examen individuel approprié* » permettant à son auteur « *de prendre connaissance, même sommairement, des motifs de la décision* ». Ainsi l'exposition d'« *une base factuelle suffisante et raisonnable* » suffirait à écarter tout soupçon d'arbitraire.

<sup>9</sup>CE, Ord. réf., 23 avril 2019, *Mme C...et Mme D...*, n° 429668, n° 429669, n° 429701.

La formule a été remarquée par certains commentateurs pour son caractère particulièrement général, qui semble exclure même les juridictions européennes, S. Slama, « L'acte de gouvernement à l'épreuve du droit européen », *AJDA* 2019. 1644.

<sup>10</sup>« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un Tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil ».

<sup>11</sup>CEDH, 14 décembre 2006, *Markovic et autres c. Italie*, n° 1398/03, §99 ; réitéré <sup>14 14</sup>

<sup>12</sup>CEDH, 4 avril 2024 *Tamazount et autres c. France*, n°17131/19 et autres, §105.

<sup>14</sup> CEDH, *Markovic*, déjà cité, §114-115.

<sup>15</sup>CEDH, *H.F. et autres c/ France*, déjà cité, §258.

Pour rappel : « Nul ne peut être privé du droit d'entrer sur le territoire de l'État dont il est le ressortissant ».

<sup>16</sup>CEDH, *H.F. et autres c/ France*, déjà cité, §260.

<sup>17</sup>CEDH, *H.F. et autres c/ France*, déjà cité, §261.

## Commentaire : **Jules GUILBERT**, ATER en droit public à l'Université Paris-Panthéon-Assas

Dans ce contexte, la condamnation de la France était autant motivée par l'incompétence de toutes les juridictions internes, que par l'absence de toute réponse explicite de l'État, à une exception près, mais dont le contenu n'était nullement circonstancié et se limitait à un document général. C'est donc plutôt une exigence minimale qui est posée par la Cour, mais qui en soi nécessite une évolution jurisprudentielle de fond quant à la justiciabilité des actes de gouvernement.

Prenant acte, la Cour administrative d'appel de Paris en formation plénière a appliqué l'interprétation de la CEDH dans une série de décisions du 27 février dernier<sup>18</sup>, et a reconnu l'existence de telles « circonstances exceptionnelles » dans une seule de ces décisions, amenant à annuler la décision de première instance<sup>19</sup>. Elle n'est cependant pas revenue sur la qualification d'acte de gouvernement des décisions en cause, réaffirmant que toute requête tendant à leur annulation « échappe *en principe* à la compétence de toute juridiction »<sup>20</sup>.

C'est cette nouvelle position qui est inaugurée en première instance par le jugement du Tribunal. Immédiatement après la réaffirmation de la qualification d'acte de gouvernement de la décision en cause, l'incise inhabituelle d'un « toutefois » marque le revirement (§4). Constatant, à l'instar de la Cour administrative d'appel de Paris, l'absence de mesure prise pour l'exécution de la décision de la CEDH, le Tribunal se déclare compétent pour examiner si au regard des faits, un droit à l'examen individuel et contradictoire de la décision était né (§5). L'examen des éléments de fait qui fondent la reconnaissance de l'existence de circonstances exceptionnelles (§6) dans la présente affaire peut sembler assez succinct.

Cependant, à la lecture du jugement ainsi que des autres décisions rendues le même jour par le Tribunal et deux semaines auparavant par la Cour administrative d'Appel, il semble que deux séries d'éléments sont admis comme suffisants pour retenir cette qualification, lorsqu'ils sont cumulés. D'une part, les conditions de vie telles qu'observées par la CEDH dans les camps de la zone nord-est syrienne qui restent encore d'actualité et, d'autre part, la présence d'enfants qui met en jeu l'intérêt supérieur et la vulnérabilité particulière de ces derniers. La réunion de ces éléments aboutit systématiquement à la reconnaissance de circonstances exceptionnelles<sup>21</sup>. En revanche, concernant les personnes majeures qui se sont « *rendue[s] volontairement en Syrie pour rejoindre les rangs de l'État islamique* », une telle situation semble à l'inverse justifier le rejet automatique d'une telle qualification. Pour ces dernières, les juridictions de première et de seconde instances considèrent que la situation générale des camps du nord-est syrien est insuffisante en l'absence d'« *élément personnalisé pouvant être regardé comme relevant de circonstances exceptionnelles* »<sup>22</sup>.

Les circonstances exceptionnelles ayant été établies, le Tribunal se penche sur la motivation avancée par la décision de refus explicite du 16 septembre 2024. Le Ministre avançait la circonstance que l'intéressée aurait opposé un refus à la première proposition de rapatriement adressée en mai 2023, puis ne se serait

<sup>18</sup>CAA Paris, plén., 27 février 2025, n° 23PA04014, n° 23PA05180, n° 23PA05213, n° 23PA05354.

<sup>19</sup>CAA Paris, plén., 27 février 2025, n° 23PA04014.

<sup>20</sup>CAA Paris, plén., 27 février 2025, n° 23PA04014 *et al.*, .

<sup>21</sup>Toutes les espèces du même jour comportaient ces éléments et ont abouti à la reconnaissance de circonstances exceptionnelles, TA Paris, 4<sup>ème</sup> Sect., 1<sup>ère</sup> ch., 13 mars 2025, n° 2416569, n° 2416572, n° 2416578, n° 2416581, n° 2416583, n° 2416597, n° 2416603, n° 2417525 ; de même CAA Paris, plén., 27 février 2025, n° 23PA04014.

<sup>22</sup>V. CAA Paris, plén., 27 février 2025, n° 23PA05180, n° 23PA05213, n° 23PA05354 ; v. aussi TA Paris, Ord., 3 juillet 2025, n° 2518299, n° 2518300, n° 2518302, n° 2518305, n° 2518308, n° 2518309.



## Commentaire : **Jules GUILBERT**, ATER en droit public à l'Université Paris-Panthéon-Assas

manifesté auprès des agents français en charge des rapatriement présent dans le camps en juillet 2023 (§8). Seulement, en l'absence de toute pièce étayant les allégations du Ministre, le Tribunal a estimé que la décision était dès lors « *fondée sur un motif erroné* » et prononce l'annulation de la décision (§9). Le Tribunal enjoint alors au Ministre de réexaminer la demande adressée le 8 janvier 2024 (§10).

Ce faisant, ce jugement du Tribunal administratif de Paris s'inscrit dans l'évolution jurisprudentielle qui semble être validée dans le cadre d'un contentieux de référé par la juridiction suprême de l'ordre administratif<sup>23</sup>. Elle illustre une forme de dialogue des juges, la CEDH retenant une position particulièrement mesurée afin d'éviter de trop contraindre les États et les laisser libres dans la détermination de leur politique gouvernementale, notamment en matière sécuritaire<sup>24</sup>. La Cour essayant d'assurer dans le même temps une effectivité des droits affirmés dans le quatrième protocole. Cependant, l'évolution globale dans laquelle le présent jugement s'inscrit peut interroger sur l'avenir de la catégorie des actes de gouvernement. En effet, cette jurisprudence peut être mise en regard avec l'admission récente de l'engagement de la responsabilité sans faute de l'État du fait des conséquences dommageables d'un acte de gouvernement<sup>25</sup>, également suite à une décision de la CEDH<sup>26</sup>. Si ces deux avancées sont très encadrées et aboutissent dans un nombre limité d'hypothèses à une sanction de l'administration par la juridiction administrative, elles imposent une forme d'exposition des actes de gouvernement devant le prétoire.

Le jugement du Tribunal de Paris aboutit à demander à l'État de motiver les fondements d'un acte qui pourtant soulève « *des questions qui ne sont pas susceptibles, par leur nature, d'être portées devant la juridiction administrative* » (§3).

Certainement, l'appréciation du juge ne va pas au-delà du constat de l'absence de toutes pièces étayant la motivation. Mais qu'en est-il si son appréciation s'étend à l'éventuelle insuffisance de la motivation apportée ensuite par l'administration ? Il serait imprudent à ce stade de s'avancer plus loin dans les suppositions. Toujours est-il que les avancées entérinées dans la jurisprudence à la suite des affaires *H.F. et autres* et *Tamazount* ne permettent plus *a minima* d'affirmer, comme c'était encore récemment le cas, que « l'acte de gouvernement [...] échappe donc à toute compétence juridictionnelle, à toute critique contentieuse »<sup>27</sup>. Sans doute faudrait-il désormais se contenter d'écrire qu'il « échappe *en principe* à la compétence de toute juridiction »<sup>28</sup>, et comme tout principe, il admet donc des exceptions...

<sup>23</sup>CE, Ord. réf., 21 juillet 2025, n° 506006, n° 506008, n° 506009, n° 506010, n° 506012, n° 506013, n° 506016, n° 506017, n° 506018, n° 506021.

<sup>24</sup>CEDH, *H.F. et autres c/ France*, déjà cité, not. §262.

<sup>25</sup>CE, Ass., 24 octobre 2024, *Mutuelle centrale de réassurance*, n° 465144.

<sup>26</sup>CEDH, 4 avril 2024, *Tamazount et autres c. France*, n° 17131/19.

<sup>27</sup>B. Plessix, *Droit administratif général*, LexisNexis, 3<sup>e</sup> ed., 2020, p. 402.

<sup>28</sup>CAA Paris, plén., 27 février 2025, n° 23PA04014 et al, nous soulignons.

*Actes législatifs et administratifs, différence catégories d'actes, actes de gouvernement, exclusion - refus de rapatrier des mineurs français détenus dans les camps du nord-est syrien*

**L**e ministre chargé des affaires étrangères a opposé un refus implicite à une demande tendant au rapatriement de mineurs détenus dans les camps du nord-est syrien.

Les juridictions administratives françaises avaient précédemment estimé que des décisions de cette nature constituaient des actes non détachables de la conduite des relations internationales de la France et qu'elles étaient dès lors incompétentes pour en connaître (1).

Toutefois, la Cour européenne des droits de l'homme, au visa de l'article 3§2 du 4<sup>ème</sup> protocole additionnel de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, a ultérieurement jugé que s'il ne résulte pas de ce texte un droit général au rapatriement d'un ressortissant par son Etat de nationalité, les circonstances exceptionnelles prévalant dans les camps du nord-est syrien sont telles qu'une décision de refus de rapatriement par un Etat d'un de ses ressortissants qui y est détenu est susceptible de méconnaître ces stipulations. Dès lors, eu égard aux exigences qui découlent des concepts de légalité et d'Etat de droit dans une société démocratique, le rejet d'une demande de retour présentée dans un tel contexte doit pouvoir faire l'objet d'un examen individuel approprié, par un organe indépendant et détaché des autorités exécutives de l'Etat, sans pour autant qu'il doive s'agir d'un organe juridictionnel (2).



Eu égard aux obligations pour les juridictions françaises de mettre en œuvre les décisions de la Cour, qui se déduisent de l'article 46 de la convention (3), aux circonstances exceptionnelles dans lesquelles sont placés les mineurs concernés par la décision, et à l'absence de création par le pouvoir législatif ou réglementaire d'un tel organe indépendant depuis le 14 septembre 2022, le tribunal administratif de Paris a estimé qu'il lui incombait de donner sa pleine portée à cet arrêt. Il s'est donc reconnu compétent pour connaître de la décision en litige, de même d'ailleurs que l'avait fait la cour administrative d'appel de Paris quelques jours plus tôt (4). Dans les circonstances de l'espèce, le tribunal a prononcé l'annulation des décisions de refus de rapatriement.

1) Cf. JRCE, 23 avril 2019, ordo, *Mmes K... et A...* n° 429668, C ; CE, 9 septembre 2020, *Mmes K... et A...*, n°439520, C


2) Cf. CEDH (grande chambre), 14 septembre 2022, req. n° 24384/19 et 44234/20, *H.F. c/ France* - [lien de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 14 septembre 2022](#)

3) Cf. CE, Section, 4 octobre 2012, *M. Baumet*, n°328502, A.

4) Cf. CAA de Paris, 27 février 2025, *Mme A...*, n° 23PA04014, C+ [lien de la décision du 27 février – cour administratif d'appel de Paris](#)

 **Lire le jugement n° 2416572**  
appel interjeté sous le n° 25PA02306  
 **Lire le communiqué de presse**



**\* Lire le commentaire universitaire**  
page 37 

# COMPETENCE EDUCATION - RECHERCHE



➤ **TA Paris, 6 mai 2025, n° 2309137/1-2, C+**

*Compétence – Répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction*

**L**e requérant, qui souhaitait obtenir, par la voie d'accès professionnelle, le diplôme de notaire, a contesté la délibération du 24 octobre 2022 par laquelle le jury de l'examen lui a attribué une note de 8 sur 20 à l'oral de soutenance de son rapport de stage.

Conformément aux articles L. 311-4 du code de l'organisation judiciaire et 40 du décret n° 73-609 du 5 juillet 1973 relatif à la formation professionnelle dans le notariat et aux conditions d'accès aux fonctions de notaire, la cour d'appel est seule compétente pour connaître des décisions de refus de délivrance du certificat de stage prises par le conseil d'administration de l'Institut national des formations notariales.

Constatant que la délibération attaquée se rapporte à l'évaluation du stage de formation professionnelle, le tribunal a estimé qu'elle n'était pas dissociable de la décision prise par le conseil d'administration de l'Institut national des formations notariales sur la délivrance du certificat de stage, dont la contestation relève de la cour d'appel. Il en a conclu que le juge administratif n'est pas compétent pour connaître du recours contre la délibération du 24 octobre 2022.

**Comp.**, CE, 18 octobre 2024, M. M., n° 470173

**Rappr.**, TC, 5 octobre 2020, Société Google France e.a. c/ Autorité de la concurrence, n° 4193, p. 256

 **Lire** le jugement définitif n° [2309137](#)

# CONTENTIEUX FISCAL





*CSPE – Restitution de la part non-consacrée à une finalité environnementale spécifique – Condition – Justification du principe et du montant de la contribution acquittée – Administration de la preuve.*

Une société demandait la restitution de la contribution au service public de l'électricité (CSPE) qu'elle affirmait avoir acquittée en invoquant sa non-conformité au droit de l'Union (directive 92/12/CEE du 25 février 1992), et en se prévalant de la jurisprudence du Conseil d'Etat CE, 3 décembre 2018, Société Messer France, n°399115, B. Elle avait produit, au soutien de sa réclamation, un document intitulé « relevé de factures », mentionnant uniquement, dans un tableau de quelques lignes, une période de consommation, une consommation globale et des totaux globalement facturés. En défense, la commission de régulation de l'énergie soutenait qu'en l'absence de facture produite à l'appui de sa requête, la qualité de contribuable n'était pas établie, et demandait le rejet de la requête.

Le tribunal a suivi la position du défendeur en jugeant qu'appartient en principe au contribuable réclamant la restitution totale ou partielle de la CSPE, en invoquant notamment sa non-conformité aux engagements internationaux de la France, de justifier du principe et du montant de la contribution dont il s'est acquitté.

Il a cependant estimé que le contribuable en demande peut apporter cette justification tant au soutien de sa requête introductive d'instance et, au plus tard à la clôture de l'instruction, qu'à l'appui de la réclamation préalable adressée à la Commission de régulation de l'énergie (CRE).

Il spécifie que cette justification doit être apportée par la production des factures d'électricité correspondantes ou de tout autre élément suffisamment probant, précisant les dates et les montants mis à sa charge en qualité de consommateur final d'énergie.

Transposant une jurisprudence classique en matière de preuve du contenu des plis (1), il pose également les principes suivant lesquels il convient de raisonner dans le cas où ces éléments auraient été annoncés dans la réclamation dont la copie est produite à l'instance et que la commission de régulation de l'énergie ne conteste pas ou ne peut contester avoir reçu : dans un tel cas, la commission de régulation de l'énergie est réputée avoir reçu les éléments annoncés dans cette réclamation, alors même qu'elle soutiendrait que ces derniers n'étaient pas joints, dans l'hypothèse où elle n'établit pas avoir effectué les diligences auprès de l'expéditeur de la réclamation afin d'obtenir la communication des pièces prétendument manquantes.

Au cas d'espèce, le tribunal a jugé que le document produit à l'appui de la réclamation ne constituait pas un élément suffisamment probant pour établir le droit à restitution de l'imposition prétendument acquittée. Il a donc rejeté la requête.

**Rappr.**, s'agissant de la preuve du contenu de l'envoi d'un pli dont le contribuable soutient qu'il ne contenait pas l'avis de vérification de comptabilité, CE, 9 décembre 1991, Ministre du Budget c/ André, n° 67055, B.

## Commentaire : François BLANC, Professeur de droit public à l'Université Paris-Panthéon-Assas

Le financement du service public de l'électricité repose, depuis la libéralisation du secteur, sur un dispositif complexe, imbriqué entre les fournisseurs d'électricité et les consommateurs. La loi du 10 février 2000 relative à « *la modernisation et au développement* » de ce service public a prévu, d'une part, que « *les charges imputables aux missions de service public assignées aux opérateurs électriques sont intégralement compensées* » et, d'autre part, que « *la compensation de ces charges, au profit des opérateurs qui les supportent, est assurée par des contributions dues par les consommateurs finals* ». Ce dispositif organise ainsi des droits financiers entre État, fournisseurs et consommateurs. Or l'un des documents clefs, pour répartir ces différents droits, est la facture : elle apporte la preuve de ce qui a été payé et de ce qui doit être remboursé.

C'est à la procédure de ce remboursement, et spécialement au rôle probatoire des factures, que contribue le jugement du Tribunal administratif de Paris. Une société commerciale affirmait avoir payé, trois années durant, une contribution au service public de l'électricité, et, invoquant sa contrariété à la directive européenne de 1992, relative aux produits soumis à accise, elle en demandait à présent le remboursement. La Commission de la régulation de l'énergie en fut d'abord saisi ; puis, en raison d'une décision implicite de rejet, la société porta le recours devant le juge de l'impôt. Elle n'obtint que le rejet – ceci, prend soin d'écrire le juge, « *sans qu'il soit besoin d'examiner la recevabilité de sa demande* ».

Le débat était d'ordre probatoire : quelles preuves la société apportait-elle du paiement de la contribution ? Pour bref qu'il soit, le jugement renseigne sur les obligations pesant sur quelques-uns des acteurs de cette vérité comptable : la commission de régulation de l'énergie et le contributeur demandant le remboursement. S'agissant de la commission, le tribunal retient ceci : « *Dans le cas où (les éléments de preuve) auraient été annoncés dans la réclamation dont la copie est produite à l'instance et que la commission de régulation de l'énergie ne conteste pas ou ne peut contester avoir reçu, la commission de régulation de l'énergie est réputée avoir reçu les éléments annoncés dans cette réclamation, alors même qu'elle soutiendrait que ces derniers n'étaient pas joints, dans l'hypothèse où elle n'établit pas avoir effectué les diligences auprès de l'expéditeur de la réclamation afin d'obtenir la communication des pièces prétendument manquantes* ». En cela, le tribunal reproduit un raisonnement lu déjà dans la jurisprudence du Conseil d'État. Le réceptionnaire d'une demande (ici, la CRE) doit être « *diligent* ». Dans un arrêt de 1991 (*Ministre du Budget c. André, n° 67055*), le Conseil remettait en cause, pour défaut de diligence, l'argument suivant lequel un requérant n'avait reçu aucun courrier. « *À supposer que, comme il le soutient, ce dernier avis ait en réalité fait défaut, (le requérant) n'établit pas avoir fait les diligences nécessaires pour en obtenir communication* ».

Le jugement du Tribunal énonce aussi les obligations qui pèsent sur le demandeur. En l'espèce, la société commerciale s'était bornée à produire un « *relevé de factures* » de l'électricité consommée, c'est-à-dire un tableau mentionnant « *une période de consommation, une consommation globale, et des totaux globalement facturés* » (suivant le résumé que fournit le tribunal de sa propre décision, le document du requérant mentionnait « *uniquement* » ce tableau).

commentaire : **François BLANC**, Professeur de droit public à l'Université Paris-Panthéon-Assas

Or un tel document n'a rien de « *suffisamment probant* ». Ce qui est attendu, pour que la contribution au service public soit restituée, réside dans la justification du « *principe* » et de « *l'étendue* » des droits à remboursement invoqués. Ce qui est attendu, précise encore le tribunal, est « *la production des factures d'électricité correspondantes ou de tout autre élément suffisamment probant sur la date de ces dernières et sur les montants de contribution* ».

---

➤ **TA Paris, 11 février 2025, n° 2302333/1-1, C+**

*Contributions et taxes – Impôts sur les revenus et bénéfices - Plus-values de cession de droits sociaux, boni de liquidation – interprétation conforme de la loi à la Constitution par le juge administratif.*

**M.** M... a bénéficié, en 2010, d'une attribution d'actions gratuites par la SA Guy Dauphin Environnement, qu'il a définitivement acquises en 2012 avant de les revendre, pour partie en 2017 et pour partie en 2018. Au terme d'un contrôle sur pièces, l'administration a mis à sa charge des suppléments d'impôt sur le revenu et de contribution salariale de 10%.

Le requérant soutenait que l'administration ne pouvait légalement soumettre les gains d'acquisition constatés au titre des années 2017 et 2018 aux prélèvements sociaux sur revenus du patrimoine, relevant de l'article L.136-6 du code de la sécurité sociale, au taux de 17,2%, au lieu des prélèvements sociaux sur revenus d'activité, relevant de l'article L.136-1 du code de la sécurité sociale, au taux global de 9,7%. Il faisait valoir que cela aboutissait à une charge fiscale excessive, contraire au principe constitutionnel d'égalité devant les charges publiques protégé par les articles 6 et 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Le tribunal juge d'une part qu'aucune disposition ne prévoit la soumission aux prélèvements sociaux applicables sur les revenus du patrimoine, pas plus qu'à ceux sur les revenus du travail. Il relève d'autre part qu'il résulte de l'instruction qu'à la suite des rectifications opérées par l'administration, l'imposition mise à la charge de M. M... sur le gain d'acquisition réalisé en 2018 s'élève, hors contribution exceptionnelle sur les hauts revenus, à un taux global de 72,2%, somme du taux d'impôt sur le revenu de 45%, des prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine de 17,2% et de la contribution salariale spécifique de 10%.

Au visa de la Constitution, qui énonce le principe d'égalité devant les charges publiques dont le Conseil constitutionnel a reconnu qu'il interdisait, comme constitutive d'une charge excessive au regard de sa faculté contributive, une imposition au taux marginal maximal compris entre 68,8 et 77% (décision du CC 2012-662 DC considérant 81), le tribunal se livre, dans le silence des textes, à une interprétation conforme de la loi à la Constitution. Il juge en effet qu'en l'absence de dispositions contraires, pour assurer la conformité du niveau d'imposition à la Constitution, les dispositions précitées doivent être entendues comme prévoyant l'application des prélèvements sociaux sur les revenus d'activité, au taux de 9,7%.

 **[Lire le jugement définitif n° 2302333](#)**

 **[Lire les conclusions du rapporteur public](#)**

# *ECONOMIE*





*Commerce, industrie, intervention économique de la puissance publique - Défense de la concurrence - pratiques restrictives*

Les pratiques restrictives de concurrence, entraînant un déséquilibre significatif dans la relation entre acteurs économiques, relevaient jusqu'à la loi n° 2020-1508 du 3 décembre 2020 de la seule juridiction judiciaire. La direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes devait saisir le tribunal de commerce afin de constater notamment un déséquilibre significatif, de le faire cesser et d'infliger une amende. Toutefois depuis la modification de l'article L. 470-1 du code de commerce, la DGCCRF peut enjoindre à un acteur de modifier ou supprimer des clauses illicites, en cas de non-respect de cette mesure, prendre des sanctions. La juridiction administrative est par suite compétente pour connaître de ces litiges et l'affaire en cause en est la première application.

La DGCCRF avait en effet enjoint à la société Amazon Services Europe (« Amazon »), société luxembourgeoise, de mettre en conformité plusieurs des clauses figurant dans les contrats qu'elle concluait avec les vendeurs tiers, avec les dispositions du code de commerce, ainsi qu'avec le règlement européen du 20 juin 2019, dit Platform to Business (règlement « PtoB »).

Une première question portait sur la compétence territoriale du ministre de l'économie, s'agissant de contrats de droit privé noués entre des sociétés établies à l'étranger. Le tribunal a jugé que, dès lors que le site internet amazon.fr s'adresse à une clientèle française et a pour objet de permettre aux vendeurs tiers actifs sur ce site de vendre et de livrer des produits à des clients français, il existe un lien de rattachement pertinent au territoire français, ce qui permet au ministre d'appliquer le droit français des pratiques restrictives de concurrence aux contrats noués entre la société ASE et les vendeurs tiers, y compris si aucune des parties n'est située sur le territoire français.

Une deuxième question portait sur l'articulation entre le code de commerce et le règlement PtoB. Le tribunal a jugé que, dès lors que ce règlement prévoit que les États membres conservent toute latitude pour appliquer les dispositions de droit interne interdisant les comportements unilatéraux ou les pratiques commerciales déloyales, l'administration pouvait appliquer de manière cumulative les dispositions du code de commerce et celles du règlement PtoB. En revanche, le règlement PtoB ne s'applique pas aux vendeurs tiers établis hors UE, contrairement à ce qu'a retenu la DGCCRF.

Suite du résumé page suivante...

Analysant le contrat-type, le tribunal a ensuite considéré que cinq des neuf clauses dont la DGCCRF demandait des modifications, étaient conformes au code du commerce et au règlement PtoB. Il s'agissait, en particulier, des clauses relatives à la « garantie de A à Z », à l'interdiction pour les vendeurs tiers de prospecter la clientèle hors du cadre des transactions conclues via le site « amazon.fr », et du service « expédié par Amazon ». Il a en revanche estimé que quatre clauses, et en particulier celles permettant de manière discrétionnaire à la société Amazon de modifier, suspendre ou résilier le contrat sans préavis, d'interdire de la vente certains types de produits sans motif clairement défini, créaient effectivement un déséquilibre significatif entre les cocontractants.

Par conséquent, le tribunal a annulé la décision de la DGCCRF en tant qu'elle enjoignait à Amazon de modifier les cinq clauses conformes au code du commerce mentionnées ci-dessus, et a réduit de 90 000 à 50 000 euros par jour le montant de l'astreinte journalière fixée en cas d'inexécution de la décision d'injonction.

 Lire le jugement définitif n° [2206656](#)

\*Lire le commentaire universitaire  
page suivante ➞

## Commentaire : William GREMAUD, Maître de conférences en droit public à l'Université Paris-Panthéon-Assas

À l'image de la Compagnie des Indes, à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, les places de marché numériques (« *marketplace* ») comme Amazon, Alibaba.com ou eBay atteignent une envergure géographique et économique si considérable qu'elles en viennent à concurrencer les États, les conduisant à adapter leur action. L'affaire dont il s'agit, qui oppose Amazon à Bercy, en fournit une illustration.

En 2015 et 2016, la DGCCRF avait mené une première enquête sur les rapports commerciaux entre Amazon et les vendeurs tiers, entreprises qui utilisent ses services pour écouler leur marchandise. En avait résulté une saisine du Tribunal de commerce de Paris. Le ministre de l'Économie estimait que onze clauses du contrat « Amazon Services Europe Business Solutions » (ASE) et des conditions générales qui les accompagnaient soumettaient les vendeurs tiers à des « obligations créant un déséquilibre significatif dans les droits et obligations des parties » au sens de l'article L. 442-6 I 2<sup>o</sup> du code de commerce (actuel L. 442-1). Dans une décision du 2 septembre 2019, le Tribunal de commerce avait retenu cette qualification pour sept des onze clauses, ordonné à Amazon de modifier ses contrats sous astreinte de 10 000 euros par jour de retard et condamné l'entreprise à payer une amende de 4 millions d'euros (T. com. Paris, 2 sept. 2019, n<sup>o</sup> 2017070525). Dès mai 2020, la DGCCRF lançait une nouvelle enquête dans la continuité de la précédente. Deux changements doivent cependant être notés. D'une part, sur le fond, son contrôle ne portait plus seulement sur le respect de l'article L. 442-1 du code de commerce mais également sur la

conformité au règlement du 20 juin 2019 du Parlement européen et du Conseil, promouvant l'équité et la transparence pour les entreprises utilisatrices de services d'intermédiation en ligne (dit « P2B » pour « *platform to business* »). D'autre part, sur la forme, Bercy n'avait pas à passer par le juge commercial pour rappeler Amazon à ses obligations. La loi DDADUE du 3 décembre 2020 avait considérablement renforcé ses pouvoirs d'injonction. L'article L. 470-1 du code de commerce permettait dorénavant à la DGCCRF de prononcer des injonctions plus persuasives en les assortissant d'astreintes journalières pouvant atteindre 0,1 % du chiffre d'affaires mondial hors taxes réalisé au cours du dernier exercice, la liquidation ne devant pas dépasser 1 % du même montant. L'article suivant, L. 470-2, l'habilitait déjà à prononcer des amendes administratives.

Dans une « lettre d'injonction administrative » du 15 décembre 2021, la cheffe du service national des enquêtes de la DGCCRF enjoignit à Amazon de mettre son contrat ASE en conformité avec l'article L. 442-1 du code de commerce et les dispositions du règlement P2B dans les trois mois, sous astreinte journalière de 90 000 euros, avec publication d'un communiqué de presse pendant six mois sur le site internet de la direction et ses comptes Facebook et Twitter.

Dans ce jugement, le Tribunal administratif se prononce sur le recours formé par Amazon. Comme devant le Tribunal de commerce, l'entreprise, domiciliée au Luxembourg, invoquait une première série d'arguments relatifs à l'incompétence territoriale de la DGCCRF. Après avoir admis l'intervention extraterritoriale de l'administration française, le Tribunal procède à un examen minutieux de la conformité du contrat commercial élaboré par Amazon. Le jugement expose ainsi la perméabilité des frontières entre les nations (I) et entre les droits public et privé (II).

## Commentaire : William GREMAUD, Maître de conférences en droit public à l'Université Paris-Panthéon-Assas

### I. Dépasser les frontières nationales

Les contrats ASE lient dans leur très grande majorité des entreprises étrangères : Amazon, société luxembourgeoise, et vendeurs tiers, dont 90 % sont établis hors de France et 45 % hors d'Europe (points 40 et 41). Amazon soulevait donc devant le Tribunal l'incompétence de la DGCCRF pour contrôler le respect de l'article L. 442-1 du code de commerce d'une part, et du règlement P2B d'autre part.

S'agissant de l'application de l'article L. 442-1, le Tribunal écarte les clauses de choix de loi et attributive de compétence que comporte le contrat ASE au profit des droits et juridictions luxembourgeoises, qui concernent la formation et l'exécution du contrat. Il écarte également le règlement « Rome II » de 2007, qui permet d'identifier le droit applicable aux obligations non contractuelles, au motif que, comme l'a jugé la CJUE (CJUE, 22 déc. 2022, *Eurelec Trading SCRL et Scabel SA*, C-98/22), il « *n'inclut pas l'action d'une autorité publique d'un État membre aux fins de faire reconnaître, sanctionner et cesser des pratiques restrictives de concurrence* » (point 29).

Mais encore faut-il « *qu'il existe un lien de rattachement territorial pertinent avec le territoire français* » (point 32). Le Tribunal retient sur ce point l'approche centrée sur le consommateur, qui permet d'étendre la compétence de l'administration française : puisque « le site "amazon.fr" s'adresse à une clientèle française », l'administration peut adresser des injonctions.

Il s'agit par-là de dire que la soumission des vendeurs tiers à des obligations créant un déséquilibre significatif est susceptible de nuire aux clients français d'Amazon, et qu'à ce titre, la DGCCRF est en mesure de prendre des mesures de police économique. La poursuite des pratiques commerciales déloyales entre entreprises trouve ainsi sa raison d'être dans la protection des consommateurs. L'administration avait donc bien compétence pour appliquer l'article L. 442-1 du code de commerce.

Tel n'était pas complètement le cas, en revanche, des dispositions du règlement P2B. L'article 1<sup>er</sup> § 2 du règlement prévoit qu'il est applicable à un service d'intermédiation en ligne lorsque deux conditions géographiques sont réunies : l'utilisateur du service doit être établi dans l'Union et le consommateur doit s'y trouver. Or, comme nous l'avons dit, 45 % des vendeurs tiers sont établis hors Union, et dans une proportion importante en République populaire de Chine. Le Tribunal a ainsi soulevé d'office le motif tiré de la méconnaissance du champ d'application du règlement européen et réduit la portée de la décision de l'administration : elle pouvait ordonner à Amazon de mettre son contrat ASE en conformité avec le règlement P2B, mais seulement dans le cadre des relations commerciales qu'elle a engagées avec des vendeurs établis dans l'Union.

Amazon demandait au Tribunal d'aller plus loin. L'administration avait en effet appliqué les dispositions du règlement P2B et de l'article L. 442-1 de manière cumulative à certaines clauses du contrat ASE, contrairement aux deux sources en même temps. Or, selon Amazon, en vertu du principe de primauté du droit de l'Union, l'application cumulative était impossible : seul le règlement devait être mis en œuvre.

## Commentaire : William GREMAUD, Maître de conférences en droit public à l'Université Paris-Panthéon-Assas

L'argument était de nature à évincer toute la méthodologie suivie par la DGCCRF sur le fondement de la loi nationale. Le Tribunal écarte ce raisonnement, notamment sur le fondement d'une disposition du règlement selon laquelle il « *est sans préjudice des règles nationales qui, conformément au droit de l'Union, interdisent ou sanctionnent les comportements unilatéraux ou les pratiques commerciales déloyales, dans la mesure où les aspects pertinents ne sont pas régis par le présent règlement* ». Or en l'espèce, la loi française et le règlement sont complémentaires (point 47 et s.).

Après avoir admis que l'administration française pouvait encadrer les contrats commerciaux passés entre des entreprises étrangères, le Tribunal administratif examine la validité des clauses qu'ils contiennent.

### I. Dépasser les frontières entre droits public et privé

En confiant à l'administration des instruments de police économique plus efficaces, la loi DDADUE a accentué l'éviction du juge judiciaire – amorcée par la loi Hamon de 2014 qui avait investi l'administration de pouvoirs d'injonction et de sanction en cas de pratiques restrictives de concurrence. Il revient dorénavant au juge administratif, saisi de recours contre les injonctions prononcées par la DGCCRF, d'apprécier la légalité de pratiques commerciales, et notamment l'absence de déséquilibre significatif imposé par une entreprise.

Pour que la pratique restrictive visée à l'article L. 442-1 I 2° du code de commerce soit

constituée, deux conditions doivent être réunies : une soumission ou tentative de soumission d'une part, des obligations contractuelles créant un déséquilibre significatif dans la relation d'autre part. Les dispositions du règlement P2B trouvent à s'appliquer, bien plus largement, à tout service d'intermédiation en ligne, selon le double critère géographique déjà évoqué : l'établissement du vendeur et la situation du client au sein de l'Union.

Le Tribunal administratif admet sans grande difficulté l'existence d'une soumission, au moyen d'une appréciation contextuelle, *in concreto*. Il relève d'abord que le contrat ASE est un contrat d'adhésion (point 61), puis que le rapport de force économique est évidemment à l'avantage d'Amazon, qui jouit d'« *une notoriété et une image de marque sans équivalents* » parmi les places de marché (point 62).

Le Tribunal passe ensuite en revue les clauses litigieuses, qui donnent à Amazon des pouvoirs de résiliation, de suspension ou de modification unilatérales, détaillent les conditions de réparation des pertes ou des dommages lorsque l'entreprise assure le stockage des marchandises, créent des dispositifs de correction des prix ou organisent une médiation entre les parties. Le juge est ainsi amené à vérifier que la DGCCRF a valablement pu considérer que ces clauses étaient contraires au règlement P2B ou à l'origine de rapports commerciaux significativement déséquilibrés.

Par exemple, le Tribunal considère que le pouvoir d'Amazon de modifier le contrat ASE sans préavis pour interdire des produits ou activités considérés comme dangereux, inappropriés ou insultants ne méconnaît pas le règlement P2B, mais qu'il est à l'origine d'un déséquilibre significatif en raison de l'absence de définitions précises des termes « *dangereux, inapproprié ou insultant* » et de procédure contradictoire (point 78).



## Commentaire : **William GREMAUD**, *Maître de conférences en droit public à l'Université Paris-Panthéon-Assas*

Le Tribunal se prononce également sur l'interdiction faite aux vendeurs tiers d'utiliser les données personnelles des clients d'Amazon en dehors de l'exécution des commandes passées sur le site. Le juge admet les arguments d'Amazon pour écarter le déséquilibre significatif : éviter le comportement de « passager clandestin », consistant à tirer profit des investissements et de la marque Amazon pour développer ses propres relations commerciales et protéger les données personnelles des consommateurs pour leur éviter des sollicitations commerciales nombreuses – ce qui peut laisser songeur.

Se faisant ainsi juge de l'équilibre des contrats commerciaux, à travers le contrôle de la police économique, le Tribunal censure la décision de la DGCCRF sur cinq points et, comme indiqué plus haut, sur la portée internationale des injonctions prononcées sur le fondement du règlement P2B. La décision administrative ayant perdu de sa gravité initiale, l'astreinte est ramenée de 90 000 à 50 000 euros par jour et la publication de la sanction de six à un mois.

---

*Gel d'avoirs – application du règlement (UE) du 17 mars 2024 – publication de la liste des biens immobiliers - Recevabilité*


**S**aisi d'un litige relatif aux mesures de gel des biens décidées par le Conseil d'Union européenne en raison des actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine, le tribunal administratif de Paris estime qu'une telle mesure procède de la seule application du règlement européen du 17 mars 2014, sans qu'aucune mesure nationale ne soit requise. Il accepte en revanche de contrôler la liste des biens immobiliers qui font l'objet de ces mesures et est publiée sur le site internet du ministère de l'économie.

Le tribunal considère que le ministre de l'économie est tenu de procéder à la publication des biens immobiliers appartenant aux personnes physiques ou à des personnes physiques ou morales, entités ou organismes qui leurs sont associés, visées par les mesures de gel et qu'il est, lorsque cette appartenance est établie, en situation de compétence liée. Toutefois, l'application de la théorie de la compétence liée ne dispense toutefois pas le juge de statuer sur les moyens qui mettent en cause le bien-fondé de l'application de cette théorie aux circonstances de l'espèce.

Pour l'application de l'article 2 du règlement (UE) du 17 mars 2024, le tribunal rappelle que la détention ou le contrôle peuvent être directs ou indirects et que, dès lors, doit être qualifiée comme « détenue ou contrôlée » par une autre entité au sens de ces dispositions, la société se trouvant dans une situation dans laquelle cette autre entité était en mesure d'influencer ses choix, même en l'absence de tout lien juridique, de propriété ou de participation dans le capital, entre l'une et l'autre de ces deux entités économiques.

Dans l'affaire en cause, le tribunal administratif considère que le bien dont l'inscription était contestée appartient à une société qui est associée à une personne physique visée par les mesures de gel décidées au niveau européen. Elle en déduit que le ministre de l'économie était donc tenu de le faire figurer sur la liste publiée en ligne.

**Cf.** TA Paris 10 octobre 2024, n°2316269, société Alpha LLC ;  
CE 7 avril 2023, n°465879 société 33 rue de l'Université et a. B ;  
CE 4 janvier 2024 société Kazimo Trade Invest n°s 474631 et 474632 B ;

 **Lire le jugement n°[2220577](#)**  
Appel interjeté sous le n°25PA03190

 **[Lire les conclusions du rapporteur public](#)**

**\*Lire le commentaire universitaire**  
page suivante ➤

## Commentaire : **William GREMAUD**, *Maître de conférences en droit public à l'Université Paris-Panthéon-Assas*

Depuis l'insurrection des séparatistes pro-russes du Donbass en 2014, l'Union européenne s'est dotée d'un dispositif de sanction contre les « *responsables d'actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine* ». Mis en place par un règlement du Conseil du 17 mars 2014, adopté sur la base de l'article 215 TFUE relatif aux mesures restrictives, le dispositif consiste à geler les avoirs de personnes physiques apparaissant sur une liste, ainsi que les avoirs possédés, détenus ou contrôlés par les personnes physiques ou morales, entités ou organismes qui leur sont « associés ». À la suite de l'invasion de l'Ukraine en 2022, le règlement d'exécution du 28 février 2022 a étendu le dispositif à de nouveaux acteurs du régime russe, notamment à un groupe d'oligarques.

La villa que l'un d'eux possédait sur la Côte d'Azur figurait ainsi sur la liste des biens immobiliers faisant l'objet d'une mesure de gel, publiée sur le site internet du ministère de l'Économie en vertu du décret du 8 avril 2022. C'est contre cette liste, en tant qu'elle mentionne son bien, qu'une SCI agit devant le Tribunal administratif.

Plus précisément, la SCI formule deux demandes : soit d'annuler la décision du ministre de soumettre le bien à une mesure de gel, soit d'annuler la décision d'insérer le bien dans la liste des biens gelés. Le Tribunal administratif rejette rapidement la première demande en écartant la thèse selon laquelle l'administration aurait elle-même pris une décision de sanction (I).

Il confirme ensuite que le bien relève de la définition extensive des biens appartenant aux personnes désignées par les règlements européens, liant ainsi la compétence du ministre de l'Économie (II).

### **I. L'absence de toute décision de sanction administrative**

La publication de la liste des avoirs russes gelés est essentielle, sans constituer pour autant une décision administrative. Elle assure en effet l'effectivité des sanctions en permettant aux banques ou aux notaires, notamment, de refuser les opérations que les personnes sanctionnées leur demandent de réaliser sur des biens aisément identifiables. La publication de la liste des biens évite en outre à ces professionnels de violer une mesure de gel, qui pourrait engager leur responsabilité pénale.

La liste publiée ne révèle toutefois aucune volonté propre de l'administration. Ce point avait déjà été jugé par le Conseil d'État, dans ses décisions *Société 33 rue de l'Université* du 7 avril 2023 et *Société Kazimo Trade et Invest Limited* du 4 janvier 2024. Conformément à l'article 288 TFUE, les règlements de 2014 et 2022 sont obligatoires dans tous leurs éléments et directement applicables dans tout État membre. L'administration française n'a donc aucune décision à prendre en la matière : la sanction est prise à l'échelle de l'Union et les biens des personnes désignées sont gelés par les règlements eux-mêmes. La première demande de la SCI, visant une décision inexistante, était donc irrecevable.

### **I. La compétence liée de l'administration**

La publication de la liste des biens gelés constitue une obligation pour Bercy, découlant du décret du 8 avril 2022.

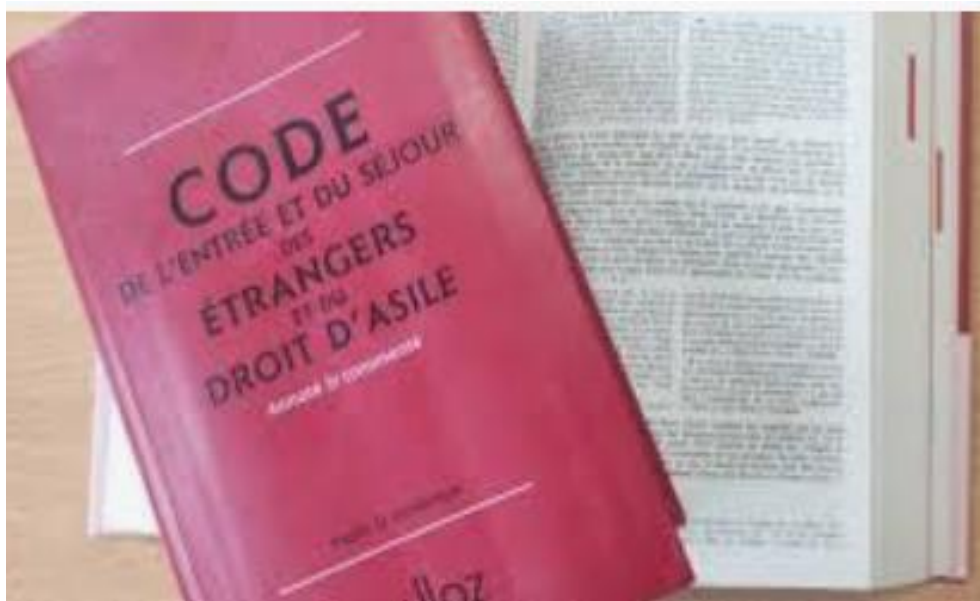
## Commentaire : **William GREMAUD**, *Maître de conférences en droit public à l'Université Paris-Panthéon-Assas*

L'administration est tenue d'identifier les biens gelés, en appliquant les critères figurant dans les règlements européens. Elle n'a pas pour autant de marge de manœuvre en la matière : dès lors qu'un bien remplit les critères, il *doit* être inscrit dans la liste. L'administration se trouve, dans ce cas, en situation de compétence liée.

Pour rejeter le recours de la SCI, le Tribunal vérifie donc qu'il existe un lien entre la personne sanctionnée et le bien gelé. La définition que le règlement de 2014 donne de ce lien est large. Sont gelés les avoirs qui se trouvent sous le contrôle direct d'une personne physique sanctionnée, ou sous le contrôle d'une personne physique ou morale, entité ou organisme « associé ». Était-ce le cas de la SCI ? Créée par un oligarque russe, gérée par sa compagne, mère de ses deux enfants, la SCI est considérée par le Tribunal comme soumise aux choix d'une personne sanctionnée par le règlement de 2022. Le Tribunal a ainsi choisi de ne pas prendre au sérieux la très faible participation de la personne sanctionnée dans la société (5 %), qui constituait probablement une grossière manœuvre destinée à « dégeler » le bien.

---

# ETRANGERS



*Etrangers. Séjour des étrangers. Restrictions apportées au séjour. Assignment à résidence*

La prolongation d'une mesure d'assignation à résidence au-delà de la durée de cinq ans impose à l'autorité administrative de faire état de circonstances particulières pour motiver sa décision mais n'impose nullement de procéder à un réexamen périodique du bien-fondé de cette mesure.

En vertu de l'article L. 732-5 du code de l'entrée et du séjour des étrangers, la prolongation d'une mesure d'assignation à résidence au-delà du délai de cinq ans doit être justifiée en raison des circonstances particulières de la situation du requérant et doit permettre d'assurer la mise à exécution de la mesure d'interdiction judiciaire en l'absence de garanties suffisantes de représentation ou si la présence de l'étranger en France représente une menace grave pour l'ordre public. Elle ne donne en revanche pas droit à un réexamen quinquennal permettant de remettre en cause la nature ou la portée de la décision d'assignation à résidence. En rappelant le contenu de l'article L. 732-5, le ministre de l'intérieur n'a produit qu'une décision de portée individuelle ne faisant pas grief et, donc, insusceptible de recours.

 Lire le jugement définitif n° [2307565](#)

 Lire les conclusions du rapporteur public

\*Lire le commentaire universitaire  
page suivante ➤



## Commentaire : **Ariane MEYNAUD-ZEROUAL**, *Maître de conférences en droit public à l'Université Paris-Panthéon-Assas*

### **Irrecevabilité de la requête dirigée contre une demande d'information**

Le jugement du Tribunal administratif de Paris, en date du 1<sup>er</sup> juillet dernier, rejette comme irrecevable une requête lui demandant d'annuler la décision du 27 mars 2023, par laquelle le ministre de l'intérieur a refusé de reconnaître que le requérant n'est plus assigné à résidence depuis le 24 mars 2023 faute d'arrêté de renouvellement.

Certes, le Tribunal administratif ne manque pas de rappeler, sur le fondement des articles L. 731-1 et L. 732-5 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, que la prolongation d'une mesure d'assignation à résidence au-delà de la durée de cinq ans impose à l'autorité administrative de faire état de circonstances particulières pour motiver sa décision. En effet, il s'agit de s'assurer que la prolongation de la mesure d'assignation à résidence permet la mise à exécution de la mesure d'interdiction judiciaire, en l'absence de garanties suffisantes de représentation ou si la présence de l'étranger en France représente une menace grave pour l'ordre public.

Pour autant, le Tribunal administratif estime que les mêmes dispositions n'ouvrent aucun droit à un « *réexamen quinquennal* » qui permettrait de remettre en cause la nature ou la portée de la décision d'assignation à résidence. Aussi, par son courrier du 27 mars 2023, le ministre de l'intérieur se serait borné à répondre à la demande d'information du requérant, formulée par son conseil, en lui rappelant le contenu de l'article L. 732-5 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et

du droit d'asile, ainsi que la permanence de la mesure d'assignation dont il fait l'objet.


Dès lors, le courrier litigieux, qualifié par le Tribunal de réponse à une « *demande d'information* » s'adressant uniquement au requérant, ne constitue ni un document de portée générale susceptible d'avoir des effets notables sur les droits ou la situation d'autres personnes que les agents chargés de les mettre en œuvre, ni une mesure faisant grief à l'intéressé susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir.

Si cette solution présente le mérite de la clarté, gageons que cette affaire n'en restera là, dès lors qu'une formulation plus habile de la demande adressée au ministre de l'intérieur pourrait faire l'objet d'un refus, cette fois susceptible de recours.

*Etrangers. Séjour des étrangers. Refus de séjour*

Une demande d'être accueilli sur le territoire français dans le cadre de la mise en liberté conditionnelle du Mécanisme International appelé à exercer les fonctions résiduelles des tribunaux pénaux constitue un acte non-détachable de la procédure juridictionnelle internationale et ne peut, par conséquent, être portée devant la juridiction administrative.

En vertu de l'article 68 du règlement de procédure et de preuve du Mécanisme International appelé à exercer les fonctions résiduelles des tribunaux pénaux, la Chambre de première instance peut ordonner la mise en liberté de la personne mise en accusation, après avoir donné au pays hôte et à l'État vers lequel l'accusé demande à être libéré la possibilité d'être entendu. En l'absence de tout accord général pour l'accueil sur le territoire des personnes mises en accusation, la réponse des Etats relève du domaine de la remise en liberté et de la coopération volontaire et ainsi constitue une décision non-détachable de la procédure juridictionnelle internationale et des relations diplomatiques de la France. En informant le Mécanisme International appelé à exercer les fonctions résiduelles des Tribunaux Pénaux qu'il ne pouvait accueillir favorablement la mise en liberté provisoire de M. K..., le ministre des affaires étrangères a pris un acte de gouvernement, insusceptible de recours devant une juridiction française.

 Lire le jugement n°[2420066](#)  
Appel interjeté sous le n° 25PA04519

 Lire les conclusions du rapporteur public

\*Lire le commentaire universitaire  
page suivante ➤

## Commentaire : **Esteban RENAUD**, *Doctorant contractuel en droit public à l'Université Paris-Panthéon-Assas*

### **Quand les juridictions internationales font évoluer la théorie des actes de gouvernement**

Il est de ces affaires qui donnent parfois le sentiment que l'histoire se répète. L'exil forcé, parfois politique lorsqu'il s'agissait de l'ostracisme, parfois tragique, à l'image de celui d'Œdipe quittant Thèbes après la découverte de ses propres méfaits, était bien connu des Anciens. Les Modernes ne l'ignorent pas non plus. Dans certaines situations, l'exil forcé résulte du refus de la France de rapatrier ses propres citoyens. Difficilement explicable en 1961 lorsque la France abandonna malencontreusement ses supplétifs harkis et leurs familles en Algérie en refusant de les rapatrier et en les laissant donc en proie à des exactions<sup>1</sup>, il l'est sans doute un peu plus concernant le retour sur notre sol de djihadistes partis rejoindre les rangs de Daesh avant la chute de cette organisation terroriste. Pour certains, partis avec leurs femmes (elles aussi aujourd'hui sous le coup d'accusations pénales), ils ont eu des enfants en Syrie. Ceux-ci y ont grandi dans un contexte d'endoctrinement islamiste, et, pour les plus âgés d'entre eux, ont parfois servi comme combattants de l'État islamique<sup>2</sup>. La France semble donc bien embarrassée à l'idée de savoir ce qu'elle fera de ces enfants<sup>3</sup> – qui sont aussi ses enfants, car nationaux français – à leur retour. Certains ont été spontanément rapatriés par la France avec leurs mères ; leurs conditions de vie déplorables dans des camps l'imposait sans doute, afin de ne pas aggraver leur traumatisme. Mais, pour d'autres, qui n'ont initialement pas saisi cette chance ou ne l'ont pas pu, des recours juridictionnels ont dû être intentés par leur famille pour tenter de les

faire revenir. Jusque-là, ce fut toujours en vain. Mais la décision du 13 mars 2025 du Tribunal administratif de Paris<sup>4</sup>, fichée C+, change la donne : elle s'inscrit dans une salve de 9 décisions rendues le même jour par lesquelles le Tribunal administratif de Paris annule pour la première fois une décision de refus de rapatriement de ressortissants français. Au total, ces annulations concernent 26 enfants français.

La question a d'ores et déjà été posée devant le juge administratif de nombreuses fois, et la réponse avait toujours été la même, inflexible : non, le juge administratif n'est pas compétent pour connaître du refus de la France de rapatrier des nationaux français retenus dans des camps en Syrie, en ce qu'un tel acte n'est pas détachable de la conduite des relations diplomatiques de la France<sup>5</sup>. Cela, on l'avait bien compris, jusqu'à ce qu'un arrêt de grande chambre de la Cour européenne des droits de l'homme (Cour EDH) remette en cause cette ligne jurisprudentielle, en forçant dans certains cas le juge administratif à se déclarer compétent, en l'absence d'autre organe permettant « un contrôle indépendant des décisions [...] de refus de rapatriement »<sup>6</sup>. Le Tribunal administratif emboîte en cela directement le pas à la cour administrative d'appel de Paris : un mois avant lui, celle-ci a en effet corrigé par quatre arrêts<sup>7</sup> le refus initial des premiers juges de prendre en compte l'arrêt de 2022 de la Cour EDH.

<sup>1</sup> Situation qui donna lieu quelques décennies plus tard à un arrêt d'assemblée par lequel le Conseil d'État accepta l'indemnisation de préjudices résultant de décisions non détachables de la conduite des relations internationales de la France au titre de la responsabilité sans faute de l'État (Conseil d'État, ass., 24 octobre 2024, *Mutuelle centrale de réassurance*, n° 645144, A).

<sup>2</sup> Documentaire *Enfants de Daech, les damnés de la guerre*, Anne Poiret, 2021, diffusé sur France 5 (70 min).

<sup>3</sup> En juin 2025, ils seraient environ 120 enfants ainsi qu'une cinquantaine de femmes françaises encore retenus dans les camps syriens.

<sup>4</sup> TA Paris, 13 mars 2025, *Mme B... A...*, n° 2416572/4-1, C+ (première décision commentée).

<sup>5</sup> Voir par exemple CE, ord., 23 avril 2019, n° 429668, inédit : les mesures demandées « nécessiteraient l'engagement de négociations avec des autorités étrangères ou une intervention sur un territoire étranger ». Leur refus est donc un acte de gouvernement.

<sup>6</sup> Cour EDH, 14 septembre 2022, *H.F. et autres c. France* [GC], n°s 24384/19 et 44234/20.

<sup>7</sup> CAA Paris, f. plén., 27 février 2025, n° 23PA04014, n° 23PA05180, n° 23PA05123 et n° 23PA05354.

## Commentaire : **Esteban RENAUD**, *Doctorant contractuel en droit public à l'Université Paris-Panthéon-Assas*

### **Quand les juridictions internationales font évoluer la théorie des actes de gouvernement**

Ce jugement du 13 mars souligne donc l'intégration progressive et sans doute un peu timide de la jurisprudence de la Cour EDH dans l'ordre juridique français et montre l'évolution de la théorie des actes de gouvernement au contact d'une juridiction internationale. Il nous a ainsi paru utile de le mettre en regard avec le jugement du 1<sup>er</sup> juillet 2025<sup>1</sup>, lui aussi classé C+, où le Tribunal administratif de Paris exclut le caractère détachable de la conduite des relations internationales de la France de la décision de refus d'accueillir sur le sol français un ancien prévenu devant le Mécanisme international appelé à exercer les fonctions résiduelles des Tribunaux pénaux (ci-après, « le Mécanisme »), sis à La Haye, après sa remise en liberté. À situation différente, réponse différente : si dans le premier cas, le juge doit tenir compte de la jurisprudence d'une cour internationale (la Cour EDH) pour exclure la qualification d'acte de gouvernement et se reconnaître compétent, dans l'autre, il doit au contraire prendre acte du fait que la décision demandée impliquerait que la France entre en contact avec une juridiction internationale, ce qui permet de caractériser en l'espèce un acte de gouvernement<sup>2</sup>.

150 ans après la décision *Prince Napoléon* du Conseil d'État<sup>3</sup>, la théorie des actes de gouvernement bouge donc encore. Les deux jugements dont il est ici question illustrent son évolution vers une relative subjectivisation du contrôle des actes par lesquelles la France contrôle les entrées sur son territoire, au contact des juridictions internationales (I).

Ils démontrent également que cette théorie a encore des beaux jours devant elle dès lors qu'elle se maintient sous le contrôle pragmatique du juge administratif français (II).

#### **I. Théorie des actes de gouvernement et juridictions internationales**

Ces deux jugements sont relatifs à des décisions par lesquelles la France refuse l'accueil (et dans le cas de Mme A... le rapatriement) sur son sol d'individus éloignés du territoire national et qui ne peuvent s'y rendre par leurs propres moyens. Annuler ces décisions nécessiterait pour la France d'entrer en contact soit avec les autorités d'un autre État (la Syrie ou les autorités kurdes), soit avec une juridiction internationale (le Mécanisme), ne serait-ce que pour organiser le retour en France des personnes concernées. Elles ont donc en principe le caractère d'actes de gouvernements, en ce qu'elles entrent dans la sous-catégorie jurisprudentielle des « actes non détachables de la conduite des relations internationales de la France »<sup>5</sup>. Dans le cas de Mme A..., bien qu'il ne s'agît pas à proprement parler faire jouer la protection diplomatique de la France, dont l'exercice « est une décision non détachable de la conduite des relations internationales de la France », la situation était quasiment similaire.

<sup>1</sup> CAA Paris, f. plén., 27 février 2025, n° 23PA04014, n° 23PA05180, n° 23PA05123 et n° 23PA05354.

<sup>2</sup> TA Paris, 1<sup>er</sup> juillet 2025, M. F... K..., n° 2420066/4-3, C+ (seconde décision commentée).

<sup>3</sup> Le terme « acte de gouvernement » est utilisé ici de façon générique pour désigner les « actes non détachables de la conduite des relations diplomatiques de la France ». On notera, d'après le fichage du jugement, que le TA de Paris range ici la décision demandée par M. K... dans une sous-catégorie prétorienne : les « acte[s] non détachable[s] de la procédure juridictionnelle internationale ».

<sup>4</sup> CE, 19 février 1875, *Prince Napoléon-Joseph Bonaparte*, Lebon p. 155, concl. David.

<sup>5</sup> Conseil d'État, ass., 24 octobre 2024, *Mutuelle centrale de réassurance*, n° 645144, § 2.

## Commentaire : Esteban RENAUD, Doctorant contractuel en droit public à l'Université Paris-Panthéon-Assas

### Quand les juridictions internationales font évoluer la théorie des actes de gouvernement

Sa demande revenait en effet à demander à la France de négocier les modalités d'un rapatriement de ses ressortissants avec les autorités d'un État étranger. C'est donc un acte de gouvernement, comme l'a estimé le Conseil d'État en 2019 <sup>1</sup>. Dans le cas de M. K..., il s'agissait de la même manière d'influencer la coopération entre la France et le Mécanisme. C'est en effet le Mécanisme qui formule, au titre de l'article 68 de son règlement de procédure, la demande tendant à ce qu'un accusé soit libéré dans l'État que la personne désigne. Un contrôle du juge sur la décision de refus aurait ainsi forcé la France à prendre attache avec le Mécanisme pour organiser la remise en liberté de M. K..., dans le cadre de la procédure prévue devant cette juridiction. Le Tribunal en déduit que la décision « *ne peut être isolée de cette procédure pénale internationale ni de la conduite des relations diplomatiques de la France* » <sup>2</sup>. Elle l'est d'autant moins « *[e]n l'absence de cadre juridique existant* » liant la France, comme un traité. Si cela avait été le cas, l'acte aurait sans doute été détachable en tant que décision prise « *pour tirer les conséquences dans l'ordre interne de la norme internationale* » <sup>3</sup>.

Dans le premier cas néanmoins, le Tribunal s'est reconnu compétent. Ceci s'explique par la nécessité de prendre en compte la jurisprudence de la Cour EDH. Dans le deuxième cas, le Tribunal a rejeté le recours en se déclarant incompétent. Cela s'explique cette fois par la nécessité de ne pas interférer dans les relations entre la France et une juridiction internationale.

Ce qui a justifié que, dans la première affaire, le Tribunal se déclare compétent est surtout la caractérisation de l'atteinte à un droit fondamental. C'est là que la nationalité des requérants entre en considération : M. K... n'a pas la nationalité française (il est rwandais) et demandait simplement à être accueilli sur le sol français car c'est là qu'il vivait au moment de son arrestation <sup>4</sup>. Les enfants de Mme A..., au contraire, sont français.

Or aux termes du paragraphe 2 de l'article 3 du protocole n° 4 annexé à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, « *Nul ne peut être privé du droit d'entrer sur le territoire de l'État dont il est le ressortissant* ». Mais ce n'est pas la seule existence de cette disposition qui a ici fait mouche. Le protocole n° 4 a en effet été signé en 1963. Or jusqu'à 2025 les refus de rapatrier avaient toujours été considérés comme injusticiables. Cette liberté fondamentale n'était d'ailleurs pas inconnue du juge administratif, lui qui a récemment sanctifié le « *droit fondamental qu'a tout Français de rejoindre le territoire national* », auquel il ne peut être porté atteinte « *qu'en cas de nécessité impérieuse pour la sauvegarde de l'ordre public* » <sup>6</sup>. Mais les faits se présentent aujourd'hui à front renversé : contrairement à la crise du Covid-19, où la France avait imposé des restrictions au retour sur le territoire national de personnes capables de voyager par elles-mêmes, le cas de Mme A... demande une action positive de la France envers un autre État pour aider le retour de certains de ses ressortissants.

<sup>1</sup> Conseil d'État, juge des référés, 23 avril 2019, n° 429668, C, § 3.

<sup>2</sup> TA Paris, 1<sup>er</sup> juillet 2025, M. F... K..., n° 2420066/4-3, §5.

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> Bertrand SEILLER, *Droit administratif*, t. 1, 10<sup>e</sup> éd., Paris, Flammarion, 2025, p. 238.

<sup>5</sup> TA Paris, 1<sup>er</sup> juillet 2025, M. F... K..., n° 2420066/4-3, §1.

<sup>6</sup> CE, 28 janvier 2022, M. Cornut de Lafontaine de Coigny, n° 454927, A, § 4.

## Commentaire : **Esteban RENAUD**, *Doctorant contractuel en droit public à l'Université Paris-Panthéon-Assas*

Ce qui a forcé le Tribunal à contourner l'obstacle de la théorie des actes de gouvernement est le récent arrêt *H. F. c. France* de la Cour EDH, qui a donné sa pleine portée à cette disposition conventionnelle dans le cas précis des refus de rapatrier des mineurs détenus dans les camps du nord-est syrien, en constatant, dans cette circonstance, une violation du droit d'entrer dans son pays. C'est donc au contact d'un droit fondamental conventionnel tel qu'interprété par les juges de Strasbourg que le champ des actes susceptibles de faire l'objet d'un contrôle du juge a été amené à évoluer. Ce jugement témoigne donc d'une véritable subjectivation du champ des actes de gouvernement au contact des juridictions internationales, en ce que la qualification d'acte « détachable », et donc justiciable, peut dépendre de la qualité et de la situation du requérant et de l'atteinte à l'un de ses droits fondamentaux.

La distinction que nous avons tracée semble ainsi correspondre à l'une des possibilités esquissées par Benoît Plessix concernant les évolutions de la délimitation du champ des actes de gouvernement : « faire de la violation d'un droit fondamental [...] la limite à l'application de la théorie de l'acte de gouvernement », ce qui aurait le mérite de mettre « *le droit français en conformité avec les valeurs contemporaines des États de droit* »<sup>1</sup>. C'est bien ici la ligne de partage que semble tracer le Tribunal administratif de Paris, sous l'influence de la jurisprudence strasbourgeoise. Il apparaît en effet difficile de considérer que

l'acte en cause conserverait sa nature « d'acte de gouvernement » malgré le contrôle que le juge est susceptible d'en faire. Le sens même de la théorie des actes de gouvernement est justement qu'ils échappent à la compétence du juge administratif. Si l'acte n'est plus un acte de gouvernement, c'est non pas par sa nature (puisque un refus de rapatriement peut dans certains cas être contrôlé par le juge, et ne peut pas l'être dans la majorité des cas), mais *in concreto*, selon l'atteinte à une liberté fondamentale conventionnelle constatée par le juge national. On assiste donc à la naissance d'une nouvelle catégorie d'actes : les actes de gouvernement *conditionnels*, en ce qu'ils sont sous certaines conditions susceptibles de recours (et perdent alors leur qualité d'acte de gouvernement).

L'arrêt de la Cour EDH, dont les motifs sont condensés dans la décision *Mme A...*, laisse en effet bien peu de place à un contrôle du juge sur les refus de rapatriements, puisque ce contrôle est conditionné à l'existence de « circonstances exceptionnelles », et que la Cour n'exige qu'un contrôle indépendant de ce refus, sans préciser l'étendue de ce contrôle.

<sup>1</sup> Benoît Plessix, *Droit administratif général*, 5e éd., Paris, LexisNexis, 2024, p. 422 (§ 305).

<sup>2</sup> TA Paris, ord., 11 juillet 2023, n° 2314413 du 11 juillet 2023 : rejet de la demande d'une requérante tendant à son rapatriement en France ainsi que celui de ses enfants, annulé par la cour administrative d'appel de Paris (CAA Paris, f. plénière, 27 février 2025, *Mme A...*, n° 23PA04014).

<sup>3</sup> Bruno GENEVOIS, concl. sous CE, ass., 6 décembre 1978, *Ministre de l'intérieur c. Cohn-Bendit*, n° 11604.

<sup>4</sup> TA Paris, 13 mars 2025, *Mme B... A...*, n° 2416572/4-1, §3.



## Commentaire : **Esteban RENAUD**, *Doctorant contractuel en droit public à l'Université Paris-Panthéon-Assas*

### II. Une motivation pragmatique protectrice des actes de gouvernement

Dans les deux décisions, le Tribunal administratif adopte une motivation pragmatique lui permettant, dans le cas de Mme A..., de justifier l'exceptionnelle justiciabilité d'une décision de refus de rapatriement, et, dans le cas de M. K..., de proposer une méthode de qualification des actes de gouvernement.

L'affaire de Mme A... illustre bien la manière dont le Tribunal administratif de Paris, après l'avoir refusé une première fois<sup>1</sup>, se voit contraint de prendre acte et d'appliquer la jurisprudence de la CEDH. Il n'est en réalité pas ici question d'un « dialogue des juges »<sup>2</sup> par lequel le Tribunal ferait sienne la jurisprudence strasbourgeoise, puisque le Tribunal se place sur le terrain de l'article 46 de la convention EDH<sup>3</sup> : il s'agit plutôt d'exécuter l'arrêt de la Cour.

La décision du TA de Paris ici commentée s'inscrit en effet dans la suite directe de celles de la CAA de Paris du 27 février 2025, prenant elles-mêmes acte de la jurisprudence de Strasbourg. Dans ces décisions, la cour décortique de manière pédagogique la portée de la décision *H. F. c. France* de la Cour EDH. Elle rappelle que, selon les juges de Strasbourg, une obligation positive de rapatriement ne naît à l'encontre de l'État qu'en présence de circonstances exceptionnelles appréciées *in concreto*, puis que toute décision de refus doit pouvoir faire l'objet d'un « examen individuel approprié, par un organe indépendant et détaché des autorités exécutives de l'État ».

La cour estime ensuite qu'il appartient au juge administratif de permettre l'exécution de la décision *H. F. c. France*, en l'absence de l'adoption d'autres dispositions de nature réglementaire ou législative pour ce faire. Le TA de Paris reprend peu ou prou cette motivation dans sa décision du 13 mars, mais d'une manière plus ramassée, et en partant non pas de la décision de la Cour EDH elle-même mais des stipulations du paragraphe 2 de l'article 3 du protocole n°4, telles qu'interprétées par la Cour. Il s'estime donc lui aussi compétent, en présence de « circonstances exceptionnelles », pour contrôler une décision de refus de rapatriement. En l'espèce, le Tribunal retient de telles « circonstances », sans les détailler. On imagine bien, derrière cette pudeur, ce que recouvre ce terme concernant des enfants retenus dans des camps dans une situation humanitaire déplorable. Ce choix est d'ailleurs parfaitement aligné avec la ligne de partage tracée par la CAA de Paris : dans trois affaires concernant des demandes de rapatriement d'hommes djihadistes, elle refuse de qualifier ces circonstances exceptionnelles, mais ne les accepte que dans le cas d'une femme et de ses enfants au vu notamment « des conditions de dénuement, d'insalubrité et d'insécurité extrêmes » dans lesquelles ils se trouvent. Bref, rue de Jouy comme à l'hôtel de Beauvais, les femmes et les enfants d'abord !

<sup>1</sup> TA Paris, ord., 11 juillet 2023, n° 2314413 du 11 juillet 2023 : rejet de la demande d'une requérante tendant à son rapatriement en France ainsi que celui de ses enfants, annulé par la cour administrative d'appel de Paris (CAA Paris, f. plénière, 27 février 2025, *Mme A...*, n° 23PA04014).

<sup>2</sup> Bruno GENEVOIS, concl. sous CE, ass., 6 décembre 1978, *Ministre de l'intérieur c. Cohn-Bendit*, n° 11604.

<sup>3</sup> TA Paris, 13 mars 2025, *Mme B... A...*, n° 2416572/4-1, §3.

## Commentaire : **Esteban RENAUD**, *Doctorant contractuel en droit public à l'Université Paris-Panthéon-Assas*

Les rapprochements jurisprudentiels de la décision *Mme A...* font notamment apparaître la décision de section *M. Baومت*, qui clarifiait la position du Conseil d'État sur les suites à donner à une décision de condamnation de la Cour EDH. Le Tribunal en reprend la motivation à son §3. Comme l'affirmait Suzanne Von Coester dans ses conclusions prononcées dans cette affaire, les juges administratifs « *refus[ent] de [s']estimer juridiquement liés[s] par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, en tant qu'elle porte sur l'interprétation de la convention* »<sup>2</sup>. Ainsi, bien qu'il n'y ait « *pas d'autorité de la chose jugée qui vaille à l'égard des décisions seulement analogues* », le juge administratif ne pouvait que tenir compte de l'arrêt *H. F. c. France*, qui impose des obligations relativement générales d'examen des refus de rapatriement de ressortissants. Cela s'imposait d'autant plus que les juges de Strasbourg y ont examiné un cas on ne peut plus proche : des femmes et leurs jeunes enfants détenus dans les camps du nord-est de la Syrie. La reconnaissance de « *circonstances exceptionnelles* » semblait donc acquise au vu du « *risque d'atteinte à l'intégrité physique et à la vie des proches des requérants, en particulier celles de leurs petits-enfants* »<sup>3</sup>.

Dans la décision *M. K...*, au contraire, le Tribunal ne se prononce pas sur le cas d'un ressortissant français. Il y a même fort à parier que s'il l'était, sa situation d'ancien détenu à La Haye atteindrait difficilement le standard des « *circonstances exceptionnelles* » posé par la Cour EDH. C'est donc la jurisprudence classique

qui a vocation à s'appliquer : l'intervention du juge pourrait remettre en cause le choix de la France de ne pas organiser le retour en France du requérant en lien avec le Mécanisme et dans le cadre de sa procédure juridictionnelle, ce qui reviendrait pour le juge à s'immiscer dans la conduite des relations internationales de la France.

Son apport est toutefois notable, comme le confirme son fichage en C+. Cela s'explique sans doute en grande partie par l'effort fourni par la juridiction pour tenter de systématiser la ligne de partage entre un « *acte de gouvernement, tourné vers l'ordre international, que le juge ne saurait contrôler sans s'immiscer dans la conduite de l'action diplomatique* » et « *une mesure tournée vers l'ordre interne* »<sup>4</sup> susceptible de recours. Cette distinction repose selon le Tribunal administratif sur « *la nature de l'acte contesté, son objet, son contexte et sa portée sur la politique étrangère de la France* », que le juge doit apprécier de manière « *circonscrite* ». Cette formule du §4 nous semble directement extraite des conclusions de Céline Guibé sous la décision du Conseil d'État de 2023 ACAT, ACER : « *Et vous vous livrez, pour ce faire, à une appréciation circonscrite, qui tient compte, non seulement de la nature de l'acte contesté et de son objet, mais aussi de son contexte et de sa portée sur la politique étrangère de la France.* »

<sup>1</sup> CAA Paris, f. plénière, 27 février 2025, *Mme A...*, n° 23PA04014, §4.

<sup>2</sup> Suzanne Von Coester, concl. sous CE, sect., 4 octobre 2012, *M. Baومت*, n° 328502, A.

<sup>3</sup> Cour EDH, 14 septembre 2022, *H.F. et autres c. France* [GC], n°s 24384/19 et 44234/20, § 271.

<sup>4</sup> TA Paris, 1<sup>er</sup> juillet 2025, *M. F... K...*, n° 2420066/4-3, § 4.

## Commentaire : Esteban RENAUD, Doctorant contractuel en droit public à l'Université Paris-Panthéon-Assas

C'est bien le signe, s'il fallait encore s'en convaincre<sup>2</sup>, d'une normativité des conclusions prononcées devant le Conseil d'État, qui peuvent aller jusqu'à inspirer la rédaction même des décisions des juges du fond et être ainsi incorporées dans le droit jurisprudentiel. Plus généralement, cette motivation apparaît novatrice en ce qu'elle ne sépare pas la notion d'acte de gouvernement de celle d'acte non détachable de la conduite des relations internationales de la France. Elle fait même apparaître une nouvelle sous-catégorie qu'est celle d'« acte non détachable de la procédure juridictionnelle internationale » (mentionnée dans le fichage).

Ces deux décisions illustrent en tout cas la formidable résilience de la théorie des actes de gouvernement, en grande partie assurée par l'approche casuistique et pragmatique ici retenue par le juge pour les caractériser. Ainsi, comme le constatait René Chapus, « la détachabilité peut se trouver très étroitement sous la dépendance des circonstances de l'espèce, au lieu d'être invariable »<sup>3</sup> : finalement, dans ces deux jugements, le Tribunal administratif de Paris ne nous dit pas autre chose. Cette flexibilité permet de protéger cette théorie, que la Cour EDH n'a de toute façon pas entendue remettre en cause de manière frontale, mais qui devra sans doute dorénavant céder en cas d'atteinte à un droit fondamental<sup>5</sup>.

« Rentre de bon gré dans la ville et dans ta demeure paternelle, et salue bienveillamment cette terre-ci, car elle le mérite »<sup>6</sup>.

Dans *Œdipe à Colone*, Créon, roi de Thèbes, revient chercher Œdipe en exil et lui propose de revenir dans la cité d'où il était parti quelques temps plus tôt. Œdipe s'y refuse.

La requérante dans la première affaire dont il a ici été question aurait d'abord refusé, elle aussi, de rentrer avec ses quatre enfants en France, quand cela lui a été proposé. Elle le demande à présent instamment. La France doit-elle céder à ses demandes alors qu'elle a déjà procédé à des vagues de rapatriement ? L'appréciation dynamique de la légalité effectuée dans le jugement *Mme A...* semble indiquer que oui. Mais d'autres obstacles pourraient apparaître.

Comme le rappelle le jugement, au vu de ce qu'a jugé la Cour EDH, il incombe au juge administratif, dans le cas où les « circonstances exceptionnelles de la situation des requérants sont qualifiées, de vérifier que la décision litigieuse » n'est pas fondée sur des motifs arbitraires ». Ceci semble appeler un contrôle particulièrement restreint de la décision. La CAA de Paris précise ainsi que le juge doit contrôler que ce refus de rapatriement a été (1) pris par une autorité compétente, (2) qu'il existait des motifs légitimes et raisonnables dépourvus d'arbitraire la justifiant et (3) qu'elle ne soit pas entachée de détournement de pouvoir. Or pour la CAA des « motifs légitimes » peuvent relever de « considérations impérieuses d'intérêt public ou de difficultés d'ordre juridique, diplomatique et matériel que les autorités exécutives pourraient légitimement invoquer »<sup>8</sup>

<sup>2</sup> Esteban RENAUD, *La normativité des conclusions*, L'Harmattan, Paris, 2025.

<sup>3</sup> René CHAPUS, *Droit administratif général*, t. 1, 15<sup>e</sup> éd., Paris, LGDJ, 2001, p. 957.

<sup>4</sup> Cour EDH, 14 septembre 2022, *H.F. et autres c. France* [GC], n<sup>os</sup> 24384/19 et 44234/20, § 281.

<sup>5</sup> *Ibid.*, § 274.

<sup>6</sup> SOPHOCLE, *Œdipe à Colone*.

<sup>7</sup> CAA Paris, f. plén., 27 février 2025, *Mme A...*, n<sup>o</sup> 23PA04014, C+, §6.

<sup>8</sup> *Ibid.*, §7.

<sup>3</sup> Ce n'est pas sans rappeler la manière dont le Conseil d'État a strictement limité les hypothèses d'engagement de la responsabilité sans faute de l'État du fait des actes de gouvernement (CE, ass., 24 octobre 2024, *Mutuelle centrale de réassurance*) après que cette possibilité lui a été, sur son principe, imposée par la Cour EDH (4 avril 2024, *Tamazount et autres c. France*, n<sup>o</sup> 17131/19), protégeant là aussi cette théorie.

## Commentaire : **Esteban RENAUD**, *Doctorant contractuel en droit public à l'Université Paris-Panthéon-Assas*

La difficulté matérielle et diplomatique que constitue l'organisation d'un rapatriement de Français détenus dans des camps du nord-est de la Syrie devraient ainsi suffire au juge pour écarter ces demandes. Or ces arguments n'avaient tout simplement pas été soulevés en défense dans la présente affaire, d'où l'annulation prononcée. On voit donc se réduire comme peau de chagrin les hypothèses où le juge sera amené à censurer une décision de refus de rapatriement : d'abord car la théorie des actes de gouvernement continuera à protéger de telles décisions dans la plupart des cas, hors « circonstances exceptionnelles » (notamment pour les hommes). Mais aussi car même une fois cette première défense abattue, le contrôle assuré par le juge ne devrait être qu'assez superficiel et relativement tolérant vis-à-vis des capacités d'action limitées de l'administration à l'étranger et des contingences de l'action diplomatique... ce qui est au fondement même de l'existence de la catégorie des actes de gouvernement : chassez-là par la porte, elle revient donc (certes sans doute un peu égratignée) par la fenêtre<sup>1</sup>. L'acte est certes *justiciable*, mais le degré du contrôle qui pèsera sur lui sera tellement faible que c'est comme s'il ne l'était pas. Alors, beaucoup de bruit pour rien ? Reste sans doute à voir ce qu'en dira le Conseil d'État...

---

<sup>1</sup> Ce n'est pas sans rappeler la manière dont le Conseil d'État a strictement limité les hypothèses d'engagement de la responsabilité sans faute de l'État du fait des actes de gouvernement (CE, ass., 24 octobre 2024, *Mutuelle centrale de réassurance*) après que cette possibilité lui a été, sur son principe, imposée par la Cour EDH (4 avril 2024, *Tamazount et autres c. France*, n° 17131/19), protégeant là aussi cette théorie.

# *FONCTIONNAIRES ET AGENTS PUBLICS*



➤ **TA Paris, 11 juillet 2025, n° 2308337/2-2, C+**

*Procédure – Diverses sortes de recours – Action en reconnaissance de droits*

**L'**Union syndicale CGTT des personnels de l'AP- HP avait saisi le tribunal d'une action en reconnaissance de droits afin d'obtenir la reconnaissance du droit des agents de l'AP-HP qui effectuent des heures supplémentaires au paiement de diverses indemnités dont elle soutenait qu'elles étaient cumulables avec l'indemnité horaire pour travaux supplémentaires. L'AP-HP en défense admettait que le cumul des indemnités était légal et faisait valoir qu'elle ne s'y opposait pas, les difficultés de déploiement d'un nouveau logiciel étant seules à l'origine des difficultés constatées depuis plusieurs années. Elle concluait par suite au non-lieu à statuer. Le tribunal, au vu de l'objet de l'action de groupe, qui est de faciliter le traitement des contentieux de série en fournissant aux individus un jugement dont ils pourraient se prévaloir à l'avenir, ne l'a pas suivie et a reconnu le droit des agents au cumul des indemnités en cause.

 **Lire le jugement définitif n° [2308337](#)**



# *JURIDICTIONS*



*Service public de la justice - Exécution des peines - Organisation du service public pénitentiaire - Renouvellement d'une décision dérogatoire de fouilles intégrales*


**L**e requérant, détenu au centre pénitentiaire de Paris-La Santé, contestait le régime dérogatoire de fouilles intégrales auquel il était soumis, en dernier lieu, par une décision du 20 décembre 2023 au titre de la période du 4 janvier au 4 avril 2024.

Si le code pénitentiaire précise, en son article L. 225-1, les motifs justifiant la mise en place d'un tel régime, il ne prévoit ni la motivation formelle de cette décision ni l'exigence d'une procédure contradictoire préalable. Le tribunal a toutefois jugé, ainsi que l'administration l'avait d'ailleurs elle-même relevé dans les visas de sa décision, que cette dernière constituait une mesure de police, devant donc en principe être motivée et précédée d'une procédure contradictoire, permettant au détenu de présenter ses observations, en application des dispositions combinées des articles L.211-2 et L.121-1 du code des relations entre l'administration et du public.

L'administration pénitentiaire soutenait que les circonstances de l'espèce lui permettaient de ne pas procéder à cette procédure contradictoire préalable. Le tribunal a cependant estimé que la seule référence au profil pénal du requérant, alors qu'il n'avait pas fait l'objet d'une nouvelle condamnation pénale et qu'aucun incident ne lui était imputable depuis plus d'un an à la date de la décision attaquée, ne suffisait pas à établir une situation d'urgence ou de circonstances exceptionnelles au sens de l'article L. 121-2 du code des relations entre le public et l'administration. Il a, en conséquence, annulé la décision soumettant l'intéressé à un régime dérogatoire de fouilles intégrales.

**Rapppr.** CE, 6 juin 2018, n°410985

**Comp.** CE, juge des référés, 13 février 2025, n°500240

 **Lire le jugement n° [2402369](#)**  
Appel interjeté sous le n° 25PA04119

**\*Lire le commentaire universitaire**  
page suivante ➤

## Commentaire : Amaury Mathieu, Doctorant contractuel en droit public à l'Université Paris-Panthéon-Assas

### Quand la forme protège le fond : le contradictoire au service des droits fondamentaux du détenu

Le jugement du Tribunal administratif de Paris du 5 juin 2025 présente un nouvel épisode du contentieux des fouilles intégrales en détention. Un détenu, soumis pour trois mois à un régime dérogatoire de fouilles systématiques, demandait l'annulation de la décision du chef d'établissement ayant instauré cette mesure. Le tribunal annule la décision, retenant la méconnaissance de l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration : l'administration n'avait pas mis le requérant en mesure de présenter ses observations avant la décision. Aucune circonstance exceptionnelle ni urgence n'étant établie, l'absence de procédure contradictoire préalable entache d'illégalité la mesure.

Cette décision s'inscrit dans la continuité d'une jurisprudence désormais bien établie, dont l'année 2025 marque symboliquement le trentième anniversaire. Depuis son arrêt *Marie* du 17 février 1995<sup>1</sup>, le Conseil d'État reconnaît au détenu la possibilité de contester, par la voie du recours pour excès de pouvoir, les décisions qui portent une atteinte sensible à ses droits ou aggravent notablement ses conditions de détention. Ce cadre, qui restreint la théorie des mesures d'ordre intérieur appliquée jusque-là à la quasi-totalité des actes de gestion carcérale, fonde encore aujourd'hui le contrôle des décisions relatives aux fouilles intégrales. Par leur nature même, celles-ci touchent à l'intimité et à la dignité du détenu, justifiant pleinement leur justiciabilité.

Dans ce cadre jurisprudentiel désormais consolidé, l'intérêt du jugement tient davantage à la précision qu'il apporte quant au régime procédural applicable.

Le tribunal rappelle, d'une part, que l'exigence de motivation et celle du contradictoire participent d'une même logique de garantie : l'une ne vaut que si l'autre permet à l'intéressé de faire valoir utilement ses observations avant que la décision ne soit prise. La mesure litigieuse, bien que motivée, ne pouvait ainsi être légalement adoptée sans que le détenu ait été mis à même d'en discuter les motifs. D'autre part, le jugement confirme que le droit commun de la procédure administrative s'applique aux conditions de détention. En l'absence de dispositions particulières du code pénitentiaire prévoyant ou excluant une telle formalité, le tribunal fait application de l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration, en soulignant que la procédure contradictoire constitue, par nature, une garantie dont peut se prévaloir le détenu. Il consacre ainsi le caractère supplétif du code des relations entre le public et l'administration et reconnaît au contradictoire la valeur d'une garantie individuelle, inhérente à la protection des droits du détenu.

La portée de cette exigence procédurale se comprend à la lumière de la jurisprudence européenne relative à la dignité des personnes détenues. Dès l'arrêt *Kudla c. Pologne*<sup>2</sup>, la Cour a consacré le droit de tout détenu à des conditions de détention compatibles avec la dignité humaine et imposé aux États l'obligation positive de garantir un recours effectif contre les traitements inhumains ou dégradants prohibés par l'article 3 de la Convention. Cette exigence a ensuite été précisée dans l'arrêt *Frérot c. France*<sup>3</sup>, où la Cour, se fondant sur les articles 3 et 8 de la Convention, a jugé que les fouilles intégrales systématiques pouvaient constituer un traitement dégradant lorsqu'elles ne reposent pas sur une nécessité démontrée ou un examen individualisé de la situation du détenu.

<sup>1</sup> CE, Ass., 17 févr. 1995, *Marie*, req. n° 097754, rec. *Lebon*, p. 83.

<sup>2</sup> CEDH, 26 oct. 2000, *Kudla c/ Pologne*, req. n° 30210/96.

<sup>3</sup> CEDH, 12 juin 2007, *Frérot c/ France*, req. n° 70204/01.

## Commentaire : Amaury Mathieu, Doctorant contractuel en droit public à l'Université Paris-Panthéon-Assas

Par cette décision, la Cour a ouvert la voie à un contrôle de proportionnalité exigeant : les autorités doivent désormais justifier, de manière concrète, la nécessité, la fréquence et les modalités des fouilles, afin de garantir que ces mesures ne portent pas une atteinte excessive à la dignité ou à la vie privée des personnes détenues. Cette jurisprudence européenne a exercé une influence décisive sur le droit interne. Elle a conduit le législateur français à consacrer, par la loi du 8 avril 2021, le droit au respect de la dignité en détention et à instaurer, à l'article 803-8 du code de procédure pénale, un recours préventif permettant à toute personne détenue de saisir le juge afin de faire cesser des conditions de détention contraires à la dignité humaine. Par cette réforme, la France a intégré dans son ordre juridique la double exigence, substantielle et procédurale, dégagée par la Cour européenne : garantir des conditions de détention conformes à la dignité, mais aussi offrir aux intéressés les moyens d'en assurer la protection effective.

C'est précisément dans cette perspective que s'inscrit le jugement du tribunal administratif de Paris du 5 juin 2025. En exigeant que la décision soumettant un détenu à un régime dérogatoire de fouilles intégrales soit précédée d'une procédure contradictoire, le tribunal confère à la forme procédurale la fonction même de garantie du droit à la dignité. Loin d'un simple contrôle formel, il met en œuvre, au plan interne, un mécanisme de *procéduralisation des droits fondamentaux* — défini comme le « *processus*

*d'adjonction jurisprudentielle d'une obligation procédurale à la charge des autorités nationales destinée à renforcer la protection interne d'un droit substantiel garanti par la Convention* »<sup>1</sup>. La dignité n'est plus seulement un standard matériel : elle devient une exigence de méthode, impliquant la participation effective de la personne concernée à la décision qui la touche.

En conférant au contradictoire un rôle déterminant dans l'examen de la légalité des mesures de fouilles, le tribunal administratif de Paris participe à l'harmonisation du droit administratif de la détention avec les standards européens de protection des droits fondamentaux de la personne détenue.

---

<sup>1</sup> É. Dubout, « La procéduralisation des obligations relatives aux droits fondamentaux substantiels par la Cour européenne des droits de l'homme », RTDH, 70/2007, p. 397.

# *MARCHES ET CONTRATS*



*Marchés et contrats administratifs – Droit de la concurrence – Rupture brutale des relations commerciales*

La société requérante demandait la condamnation de SNCF Réseau à lui verser la somme de 5 740 000 euros en réparation du préjudice qu'elle estimait avoir subi du fait de la rupture brutale de leur relation commerciale, pratique prohibée par l'article L. 442-6 du code de commerce (actuel II de l'article L. 442-1 du même code).


Le litige relevait bien de la juridiction administrative, le tribunal des conflits ayant jugé, par une décision du 8 février 2021, que la demande tendant à obtenir réparation d'un préjudice subi du fait de la rupture brutale d'une relation commerciale antérieurement établie, lorsque le demandeur et l'auteur de la rupture étaient liés par un contrat administratif, est relative à la cessation de la relation contractuelle résultant de ce contrat administratif.

Le tribunal a jugé que la société requérante ne pouvait utilement soulever le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 442-6 du code de commerce pour établir l'existence d'une faute de la part de SNCF Réseau, les principes d'égalité d'accès et de traitement des candidats aux marchés publics s'opposant à ce qu'un acheteur public soit tenu de poursuivre la relation commerciale au seul motif de l'ancienneté du lien commercial.

Très peu de jurisprudence est disponible sur cette question (un seul arrêt de la CAA de Nancy qui avait déjà jugé le moyen inopérant en 2015)

Cf. TC, 8 février 2021, n° 4201, aux T.

CAA Nancy, 27 octobre 2015, n°15NC00242

 Lire le jugement non définitif n° [2303682](#)  
appel interjeté sous le n°25PA02137

 Lire les conclusions du rapporteur public

\*Lire le commentaire universitaire  
page suivante ➤



## Commentaire : Ariane MEYNAUD-ZEROUAL, *Maître de conférences en droit public à l'Université Paris-Panthéon-Assas*

### ***Inopérance du moyen tiré de la rupture brutale d'une relation commerciale établie***

L'affaire jugée par le Tribunal administratif le 4 mars dernier pose la question, délicate s'il en est, de l'invocabilité du moyen tiré de la rupture brutale d'une relation commerciale établie, sur le fondement du Code de commerce, dans le champ de la commande publique.

En effet, la société Entropia Conseil demandait la condamnation de la société SNCF Réseau à lui verser la somme de 5 740 000 euros en réparation du préjudice qu'elle estimait avoir subi en raison de la rupture brutale de leur relation commerciale, pratique prohibée par l'article L. 442-6 du Code de commerce (actuel II de l'article L. 442-1 du même Code). Cette société de conseil en organisation et management d'entreprises réalisait des prestations au profit de la société SCNF Réseau – son principal client – sur la base de bons de commande régis par les stipulations du cahier des clauses et conditions générales applicables aux marchés de prestations intellectuelles du groupe SNCF. Mais après le lancement en 2016 d'une procédure négociée en vue de l'attribution d'un marché de prestations d'études en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, à laquelle la société Entropia Conseil a participé sans remporter le marché, la société SNCF Réseau a résilié les quatre marchés qu'elle avait passé avec la société requérante et n'a plus passé de nouvelles commandes auprès d'elle.

Sans que cela ne tombe sous le sceau de l'évidence, le Tribunal des conflits a tranché

en faveur de la compétence du juge administratif à l'égard de l'action en responsabilité pour rupture sans préavis des relations fondée sur les dispositions du Code de commerce et exercée par la société contre l'ancien établissement public (*T. confl.*, 8 févr. 2021, n° 4201, *SNCF Réseau et SNCF*). C'est donc à juste titre que le Tribunal administratif de Paris a retenu sa compétence pour statuer sur cette affaire. Pour autant, le raisonnement qu'il adopte traduit le même tiraillement que celui que la décision du Tribunal des conflits laisse apercevoir.

D'une part, il ne paraît pas absurde d'envisager une application aux marchés publics du régime juridique relatif à une rupture brutale d'une relation commerciale établie organisé par le Code de commerce. Force est d'admettre que la situation du titulaire d'un marché public ne diffère pas toujours de celle d'un cocontractant offrant des prestations à un acheteur privé. Outre que certains marchés publics restent conclus sans mise en concurrence eu égard à leur faible montant, la vie d'un contrat n'autorise aucune certitude quant à son avenir. C'est précisément parce qu'un contrat peut être résilié ou renouvelé, sans garantie à ce sujet nous insistons, que le régime juridique prévu par le Code de commerce entend laisser au cocontractant un temps suffisant pour anticiper la fin d'une relation contractuelle, en établissant la durée du préavis en fonction de la durée de la relation contractuelle et de la difficulté à surmonter sa rupture. Pratique restrictive de concurrence, la rupture brutale et sans préavis d'une relation commerciale établie conduit en principe à une action en réparation d'une pratique anti-concurrentielle devant le juge judiciaire (*T. confl.*, 4 nov. 1991, n° 02676, *CAMIF*).

## Commentaire : **Ariane MEYNAUD-ZEROUAL**, *Maître de conférences en droit public à l'Université Paris-Panthéon-Assas*

Mais, d'autre part, le Tribunal administratif de Paris fait prévaloir, comme le Tribunal des conflits avant lui, la nature du contrat qui sous-tend le comportement prohibé. Parce qu'il est avant tout administratif, le juge administratif est compétent, conformément au bloc de compétence dégagé à son profit pour toutes les actions en responsabilité exercées à l'encontre des auteurs de pratiques anti-concurrentielles dans le cadre de contrats administratifs (*T. confl.*, 16 nov. 2015, n° 4035, *Région Île-de-France contre Nautin*). Parce qu'il reste avant tout administratif, parce que la commande publique suppose une remise en concurrence périodique, laquelle empêche le titulaire d'un marché public de se considérer comme installé dans une relation commerciale établie, « *les principes d'égalité d'accès et de traitement des candidats aux marchés publics s'opposent à ce que SNCF Réseau soit tenue de poursuivre la relation commerciale au seul motif de l'ancienneté des prestations réalisées par Entropia Conseil pour le compte de SNCF Réseau* ». Certes, la société Entropia Conseil est libre de solliciter l'indemnisation du préjudice résultant de la résiliation unilatérale des contrats en cours ou, si elle s'y croit fondée, du préjudice résultant d'éventuelles promesses non tenues par SNCF Réseau quant à la continuité de la relation commerciale. Mais l'inopérance frappe le moyen tiré de la rupture abusive de ce marché public en méconnaissance des dispositions précitées de l'article L. 442-6-1 du Code de commerce.

En jugeant le moyen inopérant, en jugeant donc le régime juridique de la rupture brutale d'une relation commerciale établie inapplicable aux contrats administratifs, le Tribunal administratif fait le choix de la cohérence (cf. *CAA Nancy*, 27 oct. 2015, n° 15NC00242 ; *V. égal. pour une solution similaire, mais sans que le moyen n'ait été considéré comme inopérant : TA Lyon*, 19 oct. 2023, n° 2203149). Fidèle à la nature du contrat, le juge administratif ne fait toutefois pas un choix radical. Si l'application du régime tiré du Code de commerce est exclue, rappelons que les instruments du Code de la commande publique offre une planche de salut au cocontractant malheureux. Que l'on songe seulement au régime indemnitaire de la résiliation pour motif d'intérêt général, laquelle offre la possibilité pour le titulaire d'un marché public de prétendre à une indemnisation du gain manqué en l'absence d'une faute suffisamment grave (*Code de la commande publique*, art. L. 6 et L. 2195-3).

S'il n'est donc pas dépourvu de toute protection, le cocontractant devra se montrer habile dans le choix des voies de droit empruntées et des moyens développés.

# *POLICE*



➤ **TA Paris, 13 mars 2025, n° 2407466/3-2**

*Police des débits de boissons- Translation*

La société requérante a obtenu le récépissé de déclaration de translation d'un lieu à un autre du débit de boissons à consommer de 4<sup>e</sup> catégorie qu'elle exploitait à Paris.

Elle a demandé au tribunal d'annuler la lettre par laquelle le préfet de police l'a informée, près d'un an après la délivrance du récépissé de déclaration de translation, d'une part, que l'exploitation de sa licence de 4<sup>e</sup> catégorie dans l'établissement en cause était interdite au motif que la licence était implantée dans une zone de protection, en l'occurrence à proximité d'un centre médical, d'autre part, qu'elle s'exposait, si elle ne respectait pas cette mesure, à une fermeture administrative de son établissement.

La société requérante soutenait en particulier que le préfet de police n'était pas compétent pour interdire l'exploitation d'une licence de débit de boissons qui avait fait l'objet d'une translation régulièrement déclarée et que la mesure d'interdiction litigieuse procédait illégalement au retrait d'une décision créatrice de droits.

Le tribunal a tout d'abord rappelé que le préfet de police, qui est tenu de délivrer le récépissé de déclaration de translation d'un débit de boissons d'un lieu à un autre et ne peut pas s'opposer à l'opération envisagée avant sa réalisation, peut néanmoins, le cas échéant, faire usage après la translation du débit de boissons, de son pouvoir de police administrative de fermeture des débits de boissons prévu au 1<sup>o</sup> de l'article L. 3332-15 du code de la santé publique. Il a en revanche constaté qu'aucun texte n'autorise le préfet de police à prendre une mesure d'interdiction d'exploitation de la licence, en cas de non-respect de la réglementation applicable à la translation du débit de boissons.

Le tribunal a ensuite jugé qu'en l'espèce, la décision attaquée ne constituait pas une mesure d'interdiction d'exploitation de la licence dès lors qu'en informant l'exploitant qu'il était en infraction avec la réglementation applicable aux débits de boissons et en l'avertissant qu'en cas de poursuite de l'exploitation, il était susceptible de faire l'objet d'une mesure de fermeture administrative, le préfet de police devait être regardé comme ayant prononcé la mesure d'avertissement préalable à la fermeture du débit de boissons, prévue au 1<sup>o</sup> de l'article L. 3332-15 du code de la santé publique.

Ainsi, et après avoir par ailleurs rappelé que la délivrance du récépissé de déclaration de la translation n'avait pu créer aucun droit à l'exploitation de la licence, le tribunal a écarté les différents moyens de la requête.

**Rappr.,** CE, 5/6 CHR, 12 juillet 2022, n°447143, C ; CE, 6/2 SSR, 1 octobre 1982, n°33820, B ; CE, 5/3 SSR, 9 novembre 1992, n°107899, C inédit au recueil Lebon

**Cf.** également solution du même jour TA de Paris, 13 mars 2025, n° 2407519/3-2

📖 **Lire le jugement n° [2407466](#)**  
appel interjeté sous le n°25PA02291

📖 [Lire les conclusions de la rapporteure publique](#)

➤ **TA Paris, 2 avril 2025, n°2508688 et suivants/3-1, C**

*Communautés européennes et Union européenne. Application du droit de l'Union européenne par le juge administratif français.*

La société Google Ireland demandait l'annulation de neuf injonctions de retrait de contenus à caractère terroriste en ligne, qui lui avait été adressées par l'office anti-cybercriminalité (OFAC) de la direction générale de la police nationale sur le fondement de l'article 3 du règlement (UE) 2021/784 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2021 relatif à la lutte contre la diffusion des contenus à caractère terroriste en ligne, dit règlement TCO. La requérante, qui avait retiré les contenus incriminés, ne contestait pas leur caractère terroriste, mais soutenait que les injonctions avaient été irrégulièrement émises par l'OFAC.

Le tribunal a rejeté les requêtes. Il a jugé d'une part que les injonctions de retrait, établies au moyen du modèle figurant à l'annexe I du règlement TCO, comportant la mention du nom de l'autorité émettrice et de ses coordonnées, et transmises au point de contact de la requérante par l'intermédiaire de la Plateforme européenne de retrait des contenus sur internet, contenaient les éléments d'identification de l'autorité compétente et d'authentification de l'expéditeur par leur destinataire, conformément à l'article 4.4 du règlement TCO.

Il a considéré d'autre part que le ministre de l'intérieur justifiait, par un mémoire non soumis au contradictoire, produit à l'audience sur le fondement des articles L. 773-9 et R. 412-2-1 du code de justice administrative, que l'agent de l'OFAC ayant émis les injonctions avait été habilité par le chef de l'office, conformément au I de l'article 1 du décret du 3 juin 2023 relatif au retrait des contenus à caractère terroriste.

Il a jugé enfin que l'information du fournisseur de services d'hébergement sur les procédures et les délais applicables douze heures avant la première injonction de retrait, prévue par l'article 3.2 du règlement TCO, doit être donnée, non pas avant la première transmission d'une injonction de retrait par chaque autorité compétente d'un Etat membre, mais, comme le précise le considérant 17, lorsqu'il se voit adresser une injonction de retrait pour la première fois. Par suite, alors même que l'OFAC notifiait pour la première fois des injonctions de retrait à la requérante, il n'était pas tenu de lui transmettre préalablement cette information, puisque celle-ci s'était déjà vu notifier une injonction de retrait par l'autorité compétente d'un autre Etat membre.

 **Lire le jugement définitif n° [2508688](#)**

 **[Lire les conclusions de la rapporteure publique](#)**

➤ TA Paris, 24 juin 2025, n° 2412314/3-3


*Police administrative - drones*

Un arrêté du préfet de police, qui autorise la captation, l'enregistrement et la transmission d'images de personnes participant à une manifestation publique à l'initiative d'organisations syndicales des services départementaux d'incendie et de secours a pour effet de traiter des données sensibles dès lors que les images captées sont susceptibles de révéler des opinions politiques ou l'appartenance syndicale des personnes. En application de l'article L. 242-5 du code de la sécurité intérieure et de l'article 88 de la loi du 6 janvier 1978, ce traitement doit être strictement nécessaire à l'exercice de la mission. En l'espèce, le préfet de police n'établit ni ne soutient qu'il s'agirait du seul moyen disponible afin de parvenir à la finalité de maintien de l'ordre public poursuivie.


**Cf.** Conseil constitutionnel 20 janvier 2022 n° 2021-834 DC

**Cf.** CE 30 décembre 2024, LDH, M. C., ADELICO n° 473506 et autres., B

**Rappr.** CE 26 avril 2022, n°442364, Quadrature du Net, inédit.

 **Lire le jugement n° [2412314](#)**  
appel interjeté sous le n° 25PA04404

 [Lire les conclusions de la rapporteure publique](#)

\*Lire le commentaire universitaire  
page 61 



- **TA Paris, juge des référés, ADELICO, 10 septembre 2025 N°2525938**
- **TA Paris, juge des référés, ADELICO, 10 septembre 2025 N°2525974**

### *Police administrative - drones*

**P**lusieurs requérants, notamment l'association de défense des libertés constitutionnelles (ADELICO), le syndicat des avocats de France et le syndicat de la magistrature, ont saisi le juge des référés de quatre référés liberté (L. 521-2 du code de justice administrative) demandant la suspension d'arrêtés des préfets franciliens autorisant des dispositifs de captation, d'enregistrement et de transmission d'images embarquées sur des aéronefs pour maintenir l'ordre durant la journée d'actions revendicatives du 10 septembre 2025.

Le premier arrêté attaqué autorisait, pour la seule journée du 10 septembre, l'utilisation d'une caméra embarquée sur un hélicoptère pouvant survoler l'ensemble des départements d'Ile-de-France ; le second arrêté autorisait pour cette même journée l'usage de drones comportant des caméras pouvant survoler la ville de Paris et les départements des Hauts-de-Seine, du Val-de-Marne et de la Seine-Saint-Denis.

L'usage de drones est prévu par l'article L. 242-5 du code de la sécurité intérieure. Le Conseil constitutionnel dans sa décision n°2021 -834 DC du 20 janvier 2022 a précisé que le préfet ne peut autoriser cet usage que s'il ne peut être employé d'autres moyens moins intrusifs au regard du droit au respect de la vie privée ou si l'utilisation de ces autres moyens serait susceptible d'entraîner des menaces graves pour l'intégrité physique des agents. En outre, le périmètre de surveillance ainsi que le nombre de caméras doivent être limités à ce qui est « strictement nécessaire ».

En l'espèce, le juge des référés a estimé que les mobilisations annoncées pour la journée du 10 septembre 2025 avaient fait l'objet d'appels très nombreux et diffus sur internet et étaient susceptibles de se traduire par des actions de blocage ou de troubles à l'ordre public dans l'ensemble des départements d'Ile-de-France, y compris en dehors des zones urbaines. Dès lors, dans ce contexte particulier d'une mobilisation dont l'ampleur et la forme sont très difficiles à évaluer, le recours à des caméras embarquées sur des aéronefs, permettant de faciliter le maintien et le rétablissement de l'ordre public en limitant l'engagement des forces au sol, pour une période circonscrite à la journée du 10 septembre, répondait au critère de nécessité et ne présente pas de caractère manifestement disproportionné.

Le juge des référés a également estimé que les conditions de déclaration auprès de la commission nationale de l'informatique et des libertés ainsi que les modalités d'information du public étaient suffisantes au regard des exigences du code de la sécurité intérieure et de la loi du 6 janvier 1978.

- 📄 Lire les ordonnances [2525938](#) et [2525974](#)
- 📄 ➡ Lire le communiqué de presse



\*Lire le commentaire universitaire  
page 61 ➡

➤ TA Paris, juge des référés, Association Vigie Liberté, 10 septembre 2025 N°2526240

\* décision commentée

*Police administrative - drones*

Une association a saisi le juge des référés du tribunal d'un référé liberté (L. 521-2 du code de justice administrative) demandant la suspension d'un arrêté du préfet de police daté du 10 septembre autorisant, pour la journée du 11 septembre, des dispositifs de captation, d'enregistrement et de transmission d'images, embarqués sur des drones pouvant survoler la ville de Paris et les départements des Hauts-de-Seine, du Val-de-Marne et de la Seine-Saint-Denis. Le premier arrêté attaqué autorisait, pour la seule journée du 10 septembre, l'utilisation d'une caméra embarquée sur un hélicoptère pouvant survoler l'ensemble des départements d'Ile-de-France ; le second arrêté autorisait pour cette même journée l'usage de drones comportant des caméras pouvant survoler la ville de Paris et les départements des Hauts-de-Seine, du Val-de-Marne et de la Seine-Saint-Denis.

L'usage de drones est prévu par l'article L. 242-5 du code de la sécurité intérieure. Le Conseil constitutionnel dans sa décision n°2021 -834 DC du 20 janvier 2022 a précisé que le préfet ne peut autoriser cet usage que s'il ne peut être employé d'autres moyens moins intrusifs au regard du droit au respect de la vie privée ou si l'utilisation de ces autres moyens serait susceptible d'entraîner des menaces graves pour l'intégrité physique des agents. En outre, le périmètre de surveillance ainsi que le nombre de caméras doivent être limités à ce qui est « strictement nécessaire ».

En l'espèce, le préfet justifiait l'autorisation contestée par l'existence d'une journée d'actions le 11 septembre avec des mobilisations revendicatives et des risques sérieux de trouble à l'ordre public présentant un caractère diffus et mobile, ainsi que par la menace terroriste actuelle en France. Toutefois, le juge des référés a considéré que les éléments apportés par le préfet de police concernant précisément cette journée sont insuffisants pour établir que la captation d'images ainsi autorisée était strictement nécessaire à l'atteinte de la finalité poursuivie, au regard notamment des autres de moyens de surveillance dont les forces de l'ordre disposent. Le juge a donc considéré qu'il était porté une atteinte grave et manifestement illégale au droit au respect de la vie privée.

📖 Lire l'ordonnance n° [2526240](#)

\*Lire le commentaire universitaire  
page suivante ➡

## Commentaire :Kyriaki-Théodora Fortsaki, Doctorante contractuelle en droit public à l'Université Paris-Panthéon-Assas

### De l'usage des drones par la police administrative

La relation entre le droit et la technologie est dynamique et interactive. Parfois, le droit tente d'anticiper le développement technologique ; d'autres fois, c'est la technologie qui oblige le droit à s'adapter. Aujourd'hui, l'évolution rapide des technologies transforme radicalement les structures sociales et confronte le droit à de nouveaux défis. Les drones illustrent parfaitement cette interaction.

Notion étymologiquement dérivée du terme anglais « *drone* » signifiant littéralement « abeille mâle » ou « faux bourdon »<sup>1</sup>, le mot désigne un aérodyne sans pilote embarqué, télécommandé<sup>2</sup>. Par analogie avec le monde des sens et des insectes<sup>3</sup>, le drone évoque le vol accompagné d'un son caractéristique, un « bourdonnement » – en anglais « *droning* » – rappelant celui de l'abeille. D'abord utilisés à des fins militaires, les drones ont rapidement trouvé des applications civiles. C'est précisément cet usage civil des drones par la police administrative, à l'occasion de quatre décisions rendues par le Tribunal administratif de Paris, qui retient notre intérêt.

Dans les faits, l'administration, par l'intermédiaire des préfets ou, à Paris, du préfet de police, a autorisé la captation, l'enregistrement et la transmission d'images au moyen de caméras installées sur des aéronefs télépilotés, dans le but de surveiller des manifestations, telles que celles organisées en mai 2024 par les syndicats des services départementaux d'incendie et de secours, ainsi que d'autres mobilisations tenues en

septembre 2025 dans le cadre du mouvement « *Bloquons tout* ». Plusieurs associations ont alors saisi la justice pour d'obtenir l'annulation de ces arrêtés, qu'elles estimaient illégaux.

Le Tribunal administratif de Paris, par un jugement du 24 juin 2025 et trois ordonnances des référés des 10 et 11 septembre 2025, s'est prononcé sur la légalité de ces arrêtés au regard des dispositions du Code de la sécurité intérieure. Il a annulé ceux des 15 mai 2024 et 10 septembre 2025, jugeant leur utilisation injustifiée et excessive, tout en reconnaissant la légalité des arrêtés du 9 septembre 2025, dont l'emploi a été considéré nécessaire et proportionné à la préservation de l'ordre public.

Le choix de commenter ces décisions ensemble n'est pas arbitraire car elles soulèvent une même question fondamentale : celle des limites de l'action publique. Si l'utilisation de drones par la police administrative peut renforcer de manière contrôlée l'action publique (I), elle comporte également un risque modéré du dépassement de ses limites (II).

#### I. Le renforcement contrôlé de l'action publique

L'utilisation des drones dans le cadre des missions de la police administrative illustre à la fois l'apparition d'un outil utile (A) et celle de l'encadrement d'un outil sensible (B).

<sup>1</sup> Z. Ocean, *Histoire des drones*, éditions Perrin, 2012, p. 2.

<sup>2</sup> « Drone », Dictionnaire Le Petit Larousse, 2023, mot « drone ».

<sup>3</sup> A. Vole, *Les citoyens vus du ciel, Comment concilier opération de drone et droit des personnes ?*, thèse de doctorat soutenue à l'Université d'Aix-Marseille le 25 mars 2022, p. 13.

## Commentaire :Kyriaki-Théodora Fortsaki, Doctorante contractuelle en droit public à l'Université Paris-Panthéon-Assas

### A. L'apparition d'un outil utile

Le drone se présente comme un nouvel instrument technologique au service de la protection et de la prévention des risques. Son utilisation s'inscrit dans le cadre du fonctionnement de la police administrative, dont l'objectif est le maintien de l'ordre public, une condition indispensable au fonctionnement de la société, à l'État de droit et à la garantie des libertés<sup>4</sup>.

L'usage des nouvelles technologies pour garantir l'ordre public ne constitue pas une innovation. Depuis le début des années 1990, la vidéosurveillance s'est progressivement imposée comme moyen de prévention, conduisant à l'adoption de la loi de 1995<sup>5</sup>, qui en a établi le fondement juridique. Depuis lors, cette pratique a évolué, au fur et à mesure des progrès techniques et technologiques. L'usage des drones s'inscrit dans cette dynamique. En effet, leur intérêt pour les autorités de police repose sur deux caractéristiques majeures : leur *mobilité*, qui leur permet d'accéder à des zones difficiles d'accès, et leur *adaptabilité*, grâce à la possibilité de les équiper de capteurs variés - caméras, microphones ou dispositifs thermiques<sup>6</sup> - augmentant considérablement leur efficacité.

D'abord fragmenté, puis progressivement structuré, l'usage des drones illustre une adaptation continue de l'action publique aux nouveaux défis de la société contemporaine. Leur première utilisation par les autorités administratives remonte à la pandémie de Covid-19, période durant laquelle ils ont été

déployés pour surveiller le respect des mesures sanitaires<sup>7</sup>. Cette expérience a révélé les potentialités de ces appareils et a incité à leur intégration progressive dans les missions de sécurité publique. Les décisions ici examinées, s'inscrivent dans cette évolution ; l'emploi des drones par les autorités administratives s'est considérablement étendu, notamment pour la surveillance des lieux publics lors de manifestations, afin d'assurer la sécurité des personnes et des biens mais aussi celle des forces de l'ordre, en leur permettant de réduire leur exposition à des situations dangereuses. Par la captation et la transmission d'images en temps réel, les drones ont ainsi renforcé la coordination et la réactivité de l'action policière. Cet usage a été favorisé par un contexte particulier, marqué à la fois par la préparation des Jeux Olympiques en 2024 nécessitant un dispositif de sécurité renforcé et par les manifestations liées à une journée nationale de grève de septembre 2025, dans un climat de forte incertitude politique.

Grâce à la captation et la transmission d'images en temps réel, les drones ont permis d'améliorer l'efficacité de l'action policière. Ils apparaissent ainsi comme un outil utile pour la police administrative, dont l'usage doit néanmoins faire l'objet d'un encadrement juridique rigoureux.

<sup>4</sup> B. Seiller, « La notion de la police administrative », *RFDA*, 2015, p. 876, B. Stirn, « Ordre public et libertés publiques », *Archives de philosophie du droit*, 2015, p. 5. V. également P. Gervier, *La limitation des droits fondamentaux constitutionnels par l'ordre public*, LGDJ, 2014.

<sup>5</sup> CC, 18 janvier 1995, n° 94-352 DC.

<sup>6</sup> X. Bioy, « Caméras thermiques et surveillance sanitaire, quel régime ? », *AJDA* 2020, p. 2568.

<sup>7</sup> CE, 18 mai 2020, n° 440442.

## Commentaire :Kyriaki-Théodora Fortsaki, Doctorante contractuelle en droit public à l'Université Paris-Panthéon-Assas

### B. L'encadrement d'un outil sensible

L'usage des drones par les autorités publiques s'est considérablement développé ces dernières années, ce qui a soulevé des questions concernant sa légalité. Afin de garantir que leur utilisation est compatible avec les principes fondamentaux de l'État de droit, elle fait l'objet d'un encadrement d'une part, par l'intervention du législateur et d'autre part, par le contrôle du juge.

Pendant de nombreuses années, l'utilisation des drones a évolué sans véritable fondement juridique, créant une incertitude sur leur régime juridique. En effet, les textes existants réglaient surtout les aspects techniques liés au pilotage<sup>8</sup> et la législation sur la vidéosurveillance ne concernait que les caméras fixes<sup>9</sup>. Constatant cette lacune, le Conseil d'État a souligné la nécessité que le législateur intervienne afin de définir clairement les conditions et les garanties de leur utilisation. Après la censure, pour inconstitutionnalité, d'une première tentative législative<sup>10</sup>, le Parlement a finalement adopté la loi relative à la responsabilité pénale et sécurité intérieure, encadrant précisément l'usage des drones en matière de police. Ce cadre, approuvé par le Conseil constitutionnel, constitue le fondement juridique de toute utilisation administrative des drones.

Dans la pratique, le respect du cadre juridique repose sur le contrôle exercé par le juge administratif, qui veille à travers le contrôle de proportionnalité, à ce que l'usage des drones soit nécessaire et proportionné.

Dans ce contexte, le Tribunal administratif dans son jugement du 24 juin 2025, a estimé que l'administration « *n'établit ni ne soutient qu'il s'agirait du seul moyen disponible pour atteindre la finalité poursuivie* ». L'administration doit donc démontrer que d'autres moyens moins intrusifs, tels que les caméras fixes, ne suffiraient pas à atteindre le même objectif. De même, le juge des référés précise que la décision d'emploi doit reposer sur des éléments concrets et vérifiables. Ainsi, la nécessité de recours aux drones a été reconnue le 10 septembre 2025, lors d'une mobilisation nationale massive, mais non le lendemain où les rassemblements ont été jugés de moindre ampleur. Ainsi, l'invocation d'un motif général de sécurité ne saurait, à elle seule, justifier leur utilisation.

À travers ces décisions, le juge administratif, souligne que ce moyen de renforcement de l'action publique ne peut être mis en œuvre qu'à de strictes conditions. Conformément à l'inspiration de la fameuse jurisprudence *Benjamin*<sup>13</sup>, la liberté demeure la règle et sa restriction, l'exception. Dès lors, l'usage des drones doit être strictement justifié. Néanmoins, la nature même de ce moyen soulève le risque d'un dépassement des limites de l'action publique.

<sup>8</sup> Décret n°2013-367 du 29 avril 2013.

<sup>9</sup> O. Renaudie, « La vidéoprotection mobile à la recherche de son régime juridique », in : F. Debove- O. Renaudie, *Sécurité Intérieure, les nouveaux défis*, Magnard – Vuibert, Paris, 2013, p. 260.

<sup>10</sup> CE, 20 septembre 2020, *Avis relatif à l'usage de dispositifs aéroportés de captation d'images par les autorités publiques*. V. également M.-C. de Montecler, « Il faut une loi sur l'usage des drones par la police », *AJDA*, 2020, p. 2235.

<sup>11</sup> CC, 20 mai 2021, n° 2021-817 DC.

<sup>12</sup> CC, 20 janvier 2022, n° 2021-834 DC.

<sup>13</sup> CE, 19 mai 1933, n° 17413.

## Commentaire :Kyriaki-Théodora Fortsaki, Doctorante contractuelle en droit public à l'Université Paris-Panthéon-Assas

### II. Un risque modéré de dépassement des limites de l'action publique

Le risque de dépassement de l'action publique se manifeste par une menace pour les libertés fondamentales (A) et par des tensions persistantes avec l'État de droit (B).

#### A. Des libertés potentiellement menacées

L'utilisation croissante des nouvelles technologies de surveillance soulève inévitablement des questions relatives à la protection des libertés fondamentales, notamment le droit au respect de la vie privée, la liberté d'aller et venir et la liberté de manifestation.

Les décisions étudiées se concentrent, dans un premier temps, sur la manière dont l'usage des drones peut porter atteinte au droit à la protection des données à caractère personnel, garanti au niveau tant national qu'eupéen<sup>14</sup>. À cet égard, le Tribunal administratif de Paris a jugé que l'arrêté préfectoral autorisant l'enregistrement et la diffusion d'images de personnes participant à une manifestation publique portait une atteinte excessive à ce droit<sup>15</sup>. Pour apprécier si et dans quelle mesure l'usage de drones restreint la protection des données personnelles, deux questions sont déterminantes : celles de savoir, d'une part, si les informations collectées constituent bien des données à caractère personnel ; d'autre part, si elles font l'objet d'un traitement. Selon la jurisprudence du Conseil d'État<sup>16</sup>, conforme à

celle de la CEDH<sup>17</sup>, la possibilité d'identifier les personnes figurant sur les images rend ces données personnelles car toute information permettant, *directement ou indirectement*, d'identifier une personne est réputée telle. Autrement dit, l'identifiabilité ne dépend pas seulement des conditions réelles d'utilisation des drones mais également de leurs capacités potentielles, c'est-à-dire des moyens techniques qui permettraient, dans d'autres circonstances, de relier les images à une personne déterminée.

Le traitement de données personnelles est caractérisé dès lors que les images collectées sont transmises ou rendues accessibles à des tiers, même sans enregistrement préalable. Ainsi la simple transmission en temps réel suffit-elle à constituer un traitement. Toutefois, la question se complique lorsque les images permettent d'inférer des données dites « sensibles ». En effet, comme l'explique le Tribunal administratif dans son jugement de 24 juin, participer à une manifestation publique peut révéler les opinions politiques ou l'appartenance syndicale d'une personne. Ainsi, les drones risquent de cesser d'être de simples outils techniques de surveillance pour devenir de véritables instruments de collecte d'informations touchant au cœur de la vie privée.

<sup>14</sup> X. Bioy, « Les drones produisent-ils des données personnelles ? », *AJDA* 2020, p. 1558.

<sup>15</sup> TA Paris, 24 juin 2025, n° 2412314/3, considérants 8-9.

<sup>16</sup> CE, 18 mai 2020, no 440442. *Contra* TA Paris, 5 mai 2020, n° 2006861/9.

<sup>17</sup> CJUE, 11 décembre 2014, *Ryneš c. Úřad pro ochranu osobních údajů*, n° C-212/13.



## Commentaire :Kyriaki-Théodora Fortsaki, Doctorante contractuelle en droit public à l'Université Paris-Panthéon-Assas

Dans un second temps, le juge administratif admet que la présence constante de drones dans l'espace public ne constitue pas seulement une atteinte à la vie privée mais peut limiter la liberté d'aller et venir et la liberté de manifester<sup>18</sup>. Une surveillance permanente tend en effet à modifier les comportements individuels, sapant ainsi, de manière plus diffuse, l'essence même des libertés démocratiques.

En définitive, l'utilisation des drones par la police administrative peut limiter excessivement les libertés fondamentales et créer, par contrecoup, des tensions avec l'État de droit.

### B. Des tensions persistantes avec l'État de droit

La nature de l'utilisation des drones par la police administrative pose des questions importantes au moment tant de la décision administrative d'y recourir qu'à celui de son contrôle. D'une part, l'usage des drones repose sur le pouvoir d'appréciation de l'administration. Dans l'exercice des missions de police administrative, cette dernière dispose d'un pouvoir discrétionnaire lui permettant d'adapter son action aux circonstances, d'évaluer la nécessité de l'intervention et d'en ajuster l'intensité selon les besoins concrets de chaque situation. Cette flexibilité garantit une réponse rapide et efficace. Toutefois, cette marge d'appréciation peut favoriser des décisions inspirées par des jugements subjectifs ou des pressions

extérieures. Si cette difficulté est inhérente à toute mesure de police administrative, elle se manifeste *a fortiori* dans le cas de l'usage des drones, tant la surveillance technologique peut s'avérer excessive, conduisant ainsi à une « *dronisation* »<sup>19</sup> de la société, notamment en contexte d'urgence ou lors d'événements d'ampleur. Il n'est pas anodin que deux des décisions commentées aient conduit à l'annulation d'autorisations préfectorales, faute de justification suffisante quant à la nécessité du recours aux drones.

D'autre part, l'efficacité du contrôle juridictionnel de ces dispositifs est subordonnée à deux conditions : l'information du public et l'efficacité de l'intervention du juge administratif. La première est une condition fondamentale de l'État de droit car, en l'absence d'information sur l'existence de mesures de surveillance, les citoyens se trouvent dans l'impossibilité de contester la légalité de ces dispositifs<sup>21</sup>. Or, bien que la loi impose une telle obligation d'information, sa mise en œuvre demeure fréquemment partielle et formelle<sup>22</sup>. Par exemple, le Tribunal administratif de Paris a estimé qu'une simple publication sur les réseaux sociaux pouvait suffire, soulevant ainsi des interrogations quant à la portée réelle de cette exigence.

<sup>18</sup> TA Paris, 24 juin 2025, n° 2412314/3.

<sup>19</sup> Terme utilisé par le Professeur S. Slama, « L'empreinte des États d'urgence sur la loi « sécurité globale » in: J. Gallois – R. Maurel, *La sécurité globale. Perspectives juridiques & éthique*, L'Épitoque, 2022.

<sup>20</sup> M. Chevrier, « La vidéosurveillance par drone : symptôme d'une police administrative en mutation », *Revue Droit Administratif*, n° 6/2025, pp. 11-17.

<sup>21</sup> TA Grenoble, ord., 8 juillet 2023, n° 2304323.

<sup>22</sup> Sur la question de l'utilité du juge administratif, v. A. Meynaud-Zeroual, « De l'inutilité du juge administratif », in: *La police administrative : actes du colloque annuel de l'AFDA de 6-7 juin 2024*, Dalloz, 2025, pp. 217-234.

## Commentaire : **Kyriaki-Théodora Fortsaki**, Doctorante contractuelle en droit public à l'Université Paris-Panthéon-Assas

Pour ce qui est de l'intervention du juge, le contrôle juridictionnel se heurte fréquemment à la lenteur de la procédure. Le jugement du 24 juin 2024, ayant annulé un arrêté préfectoral autorisant l'usage de drones plus d'un an plus tôt, illustre bien ce décalage temporel : même lorsque le contrôle est effectivement exercé, ce qui n'est pas toujours acquis en pratique, il intervient souvent trop tard pour prévenir l'atteinte aux libertés fondamentales.

Ces éléments traduisent une tension croissante entre les exigences de l'efficacité administrative et celles de la légalité, cruciale dans un État de droit. L'usage des drones révèle ainsi non seulement les risques pesant sur les libertés mais aussi les limites structurelles du contrôle juridictionnel.

---

*Responsabilité de la puissance publique. Faits susceptibles ou non d'ouvrir une action en responsabilité. Responsabilité régie par des textes spéciaux. Attroupements et rassemblements (article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure).*

Les assureurs de l'établissement Le Fouquet's demandaient, sur le fondement de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure, la condamnation de l'Etat à leur rembourser la somme versée à leur assuré pour l'indemniser des dégradations matérielles subies pendant une manifestation des Gilets Jaunes.

Le tribunal a jugé que les conditions d'engagement de la responsabilité sans faute de l'Etat du fait des attroupements étaient réunies et condamné l'Etat à indemniser les assureurs subrogés dans les droits de leur assuré.

Toutefois, bien qu'ils n'aient pas appliqué d'abattement de vétusté à l'indemnité versée à leur assuré, il appartenait au tribunal de rechercher si cet abattement entraînait dans le champ de l'indemnisation due par l'Etat. Dès lors que les dommages indemnifiés portaient sur des biens meubles, qui n'étaient ni des biens d'usage courant ni des antiquités, ainsi que sur l'immeuble du Fouquet's, qui fait l'objet d'une exploitation économique et commerciale, le tribunal a jugé qu'il convenait de prendre en compte l'état de ces biens à la date de réalisation des dommages, pour éviter de procurer un avantage injustifié à la victime. Par suite le tribunal a appliqué un abattement de vétusté à l'indemnité qu'il a condamné l'Etat à verser aux assureurs.

Cf., CE, 26 février 1986, n°38869, 39031, 48017, B.

CE, Section, 7 octobre 1983, *Société Bancel et Choiset*, n°34966, A.

CAA Paris, 25 octobre 2024, *Société d'exploitation de la tour Eiffel*, n°23PA02464, C ; CAA Paris, 12 mai 2022, *Sociétés Belloy et Axa France*, n°21PA04931, C ; CAA Paris, 12 mai 2022, *Société RSA Luxembourg SA et Société Jean-Claude Decaux*, n°21PA04623, C.

 Lire le jugement n° [2107858](#)

 Lire les conclusions de la rapporteure publique

\*Lire le commentaire universitaire  
page suivante ➤

## Commentaire : **Clémence DE SAULCE LATOUR**, Doctorante contractuelle en droit public à l'Université Paris-Panthéon-Assas

### **La responsabilité du fait des attroupements, une responsabilité largement retenue mais rigoureusement indemnisée**

Le 16 mars 2019 a eu lieu, à Paris, une manifestation organisée par les Gilets jaunes. L'établissement Le Fouquet's a subi des dommages matériels pendant cette manifestation, dégradations indemnisées par ses assureurs. Ces derniers demandent le remboursement à l'État des sommes versées, invoquant sa responsabilité sans faute du fait des attroupements et rassemblements, sur le fondement de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure<sup>1</sup>.

Le préfet de police de Paris rétorque qu'il n'existe pas de lien de causalité entre l'attroupement et les dégradations subies – la manifestation n'est selon lui pas à la source des dommages, l'État ne peut donc pas être tenu pour responsable. De plus, la vétusté initiale des biens concernés doit abaisser le montant de l'indemnité correspondant au préjudice matériel subi.

La responsabilité sans faute du fait des attroupements n'a pas toujours reposé sur l'État. Elle pesait à l'origine sur les habitants d'une commune, de façon individuelle<sup>2</sup>. Avec la loi municipale de 1884<sup>3</sup>, ce sont désormais les communes, personnes morales, qui sont responsables. La loi du 16 avril 1914<sup>4</sup> prévoit que l'État peut contribuer au paiement des dommages et intérêts dus par les communes, prolongée par la loi de finances pour 1976<sup>5</sup>.

Les lois de décentralisation de 1983<sup>6</sup> et de 1986<sup>7</sup> ont ensuite substitué entièrement la responsabilité des communes par celle de l'État puis transféré la compétence des contentieux afférents au juge administratif. Le dispositif a ensuite été codifié à l'article L. 2216-3 du code général des collectivités territoriales<sup>8</sup>, puis à l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure qui dispose : « *L'État est civilement responsable des dégâts et dommages résultant des crimes et délits commis, à force ouverte ou par violence, par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, soit contre les personnes, soit contre les biens* »<sup>9</sup>.

Ainsi, deux conditions doivent être remplies pour retenir la responsabilité de l'État : les faits dommageables dont il est demandé réparation doivent avoir été commis par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés (comme le sont les fréquentes manifestations), et le lien de causalité avec des crimes ou délits commis à force ouverte ou par violence doit être avéré.

En l'espèce, la responsabilité de l'État est retenue par le Tribunal administratif de Paris, les conditions étant remplies. Un abattement est également recherché et appliqué pour éviter tout avantage injustifié, et ainsi préserver les finances de l'État.

1 Art. L. 210-11 code de la sécurité intérieure.

2 Décret du 10 vendémiaire an IV sur la police intérieure des communes.

3 Loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale.

4 Loi n° 75-1278 du 30 décembre 1975 de finances pour 1976

5 Loi n° 0105 du 16 avril 1914 portant modification des articles 106, 107, 108 et 109 de la loi municipale du 5 avril 1884.

6 Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, Loi Defferre.

7 Loi n° 86-29 du 9 janvier 1986 portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales.

8 Art. L. 2216-3 du code général des collectivités territoriales (abrogé en 2012).

9 Art. L. 210-11 code de la sécurité intérieure, alinéa 1.

## Commentaire : **Clémence DE SAULCE LATOUR**, Doctorante contractuelle en droit public à l'Université Paris-Panthéon-Assas

Cet arrêt s'inscrit dans une jurisprudence bien établie sur la responsabilité du fait des attroupements, et plus encore du fait des manifestations des gilets jaunes. La responsabilité de l'État est, dans la plupart des cas, largement reconnue, ce qui en fait un régime de responsabilité très favorables aux victimes.

### I. L'appréciation large de la définition du rassemblement ou de l'attroupement

Le « rassemblement » ou « l'attroupement » évoqué dans l'article L. 210-11 ne dispose pas de définition législative. Il revient donc au juge d'en déterminer les contours et conditions.

D'abord, le rassemblement ou l'attroupement à l'origine du dommage ne doit pas être prémédité. Il doit à l'inverse être spontané<sup>1</sup>. Ainsi, si le groupe vise spécifiquement un bien, la responsabilité de l'État ne peut pas être engagée. Le plus souvent, le juge évalue la structuration du groupe, son organisation et ses moyens pour déterminer si le dommage était ou non spécifiquement visé et prémédité. Ici, le Fouquet's se trouvant sur l'avenue où passaient les manifestants, ces derniers laissant faire voire participant aux dégradations, elles ne peuvent être « *le fait d'un groupe structuré à seule fin de commettre des violences ouvertes, dépourvu de lien direct avec la manifestation du mouvement protestataire des « gilets jaunes» du 16 mars 2019, et n'auraient pas été*

*causés dans son prolongement immédiat.*

<sup>2</sup> ». Le groupe n'était pas porteur d'une revendication précise, ou animé par la seule volonté de détruire<sup>3</sup>, la responsabilité de l'État peut donc être engagée.

Ensuite, l'étude du contentieux relatif aux manifestations des gilets jaunes montrent que la qualification de rassemblement ou d'attroupement est largement retenue<sup>4</sup>. En effet, il semblerait que lors de manifestations de grande ampleur, l'effet de groupe ne permette pas de distinguer un groupe précis et structuré animé par l'idée de réaliser des dommages sur un bien précis.

Enfin, le rassemblement ou l'attroupement doit également être constitué d'un nombre assez conséquent de participants<sup>5</sup>. C'est évidemment le cas pour les manifestations des Gilets jaunes.

<sup>1</sup> Contrairement à la manifestation (v. CE, 26 mars 2004, n° 248623, *Sté BV Exportslachterij Alpeldoorn ESA* ; JCP A 2004, 1361, note J. Moreau ; AJDA 2004, p. 2349, comm. C. Deffigier), même si les rassemblements ou groupements peuvent dériver d'une manifestation.

<sup>2</sup> TA Paris, 18 février 2025, n° 2107858/3-1, *Société Chubb European Group et autres*, cons. 3.

<sup>3</sup> T. OLSON, concl. sur CE, sect., 29 déc. 2000, AGF, AJDA févr. 2001, p. 164 : « groupe agissant de manière collective et concertée ».

<sup>4</sup> V. not. CAA Paris, 25 octobre 2024, *Société d'exploitation de la tour Eiffel*, n°23PA02464, cons. 5 : « *il ne résulte pas de l'instruction que les dommages subis par la société d'exploitation de la tour Eiffel seraient le fait d'un groupe structuré à seule fin de commettre des violences ouvertes, dépourvu de lien direct avec une manifestation, et n'auraient pas été causés dans le prolongement immédiat d'une manifestation de "gilets jaunes"*. ».

Ou encore CAA Paris, 12 mai 2022, *Sociétés Belloy et Axa France*, n°21PA04931.

<sup>5</sup> S. BRIMO, « Régimes législatifs spéciaux de responsabilité », Fasc. 960, LexisNexis, 2022, §83.

## Commentaire : **Clémence DE SAULCE LATOUR**, Doctorante contractuelle en droit public à l'Université Paris-Panthéon-Assas

### II. L'appréciation souple du lien de causalité

Le dommage doit résulter d'un attroupement ou rassemblement ayant commis des crimes ou délits à force ouverte ou par violence, de manière « *directe et certaine* »<sup>1</sup>. Les crimes et délits sont définis par loi pénale<sup>2</sup>. La « violence » se définit comme l'emploi illégal de la force et suppose une résistance opposée à celle-ci. Alors que la « force ouverte » est la force présente, disponible, mais qui n'a pas encore rencontré de résistance. Sont ainsi couvertes un large nombre de situations de désordre.

Le lien de causalité entre ces éléments est assez soupagement observé. Si, en première instance, les tribunaux administratifs font preuve d'une certaine rigueur, les cours administratives d'appel sont généralement plus à même d'admettre le lien de causalité, observant notamment que pour ces événements de grande ampleur, il est normal de ne pas avoir de recension précise de tous les dommages<sup>3</sup>. Leur constat est généralement suffisant. Dans le présent arrêt, le Tribunal administratif constate qu'il « *est constant que ces dégradations, dont il est demandé réparation, résultent d'actes commis à force ouverte ou par violence, qui constituent des délits* »<sup>4</sup>.

Dans le contexte du contentieux des manifestations des gilets jaunes, les dommages sont le plus souvent le « *prolongement immédiat des manifestations* »<sup>5</sup>. Le lien est donc direct, l'intention des auteurs n'était pas seulement de commettre un délit. L'article L. 211-10 est applicable.

### III. L'appréciation systématique de la vétusté initiale des biens endommagés

La dernière étape est le calcul du préjudice et de l'indemnité. Les préjudices indemnisables peuvent être de tous types depuis une décision de 1990<sup>6</sup>, ouvrant encore plus largement la possibilité d'indemnisation. La victime doit alors prouver la réalité et la valeur des préjudices subis.

Le juge prend garde alors à ne pas « *procurer un avantage injustifié à la victime du dommage* »<sup>8</sup>, il prend donc en compte « *l'état dans lequel se trouvait ces biens à la date de réalisation du dommage* »<sup>9</sup> pour « *appliquer l'abattement de vétusté*<sup>10</sup> ». Cet abattement est déterminé en fonction des rapports d'expertises et des preuves matérielles apportées.

Ainsi, si la responsabilité est de façon générale plutôt largement retenue contre l'État, le montant de l'indemnité est rigoureusement calculé pour ne pas procurer de bénéfices indus aux victimes. Le Tribunal administratif, dans son arrêt du 18 février 2025, illustre précisément cet équilibre.

<sup>1</sup> TA Paris, 18 février 2025, n° 2107858/3-1, précité, cons. 2.

<sup>2</sup> Art. 111-2 code pénal.

<sup>3</sup> J. ROBERT, « La manifestation de rue », *RDP* 2006, n° 4, p. 829.

<sup>4</sup> CAA Paris, 12 mai 2022, Société RSA Luxembourg SA et Société Jean-Claude Decaux, n°21PA04623.

<sup>5</sup> TA Paris, 18 février 2025, n° 2107858/3-1, précité, cons. 3.

<sup>6</sup> TA Toulouse, 21 avr. 2022, n° 1904438 et 1904448, cons. 4.

<sup>7</sup> CE, Ass. avis, 6 avr. 1990, *Sté Cofiroute et SNCF*, Lebon p. 95, concl. P. Hubert ; LPA 1er août 1995, p. 15, note P.-H. Prélôt ; *RDP* 1990, p. 1145 : l'État est responsable des « dégâts et dommages de toute nature et notamment des préjudices commerciaux » - par ex. un accroissement des dépenses ou une perte de recettes d'exploitation.

<sup>8</sup> TA Paris, 18 février 2025, n° 2107858/3-1, précité, cons. 5.

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> *Ibid.*



*Responsabilité de la puissance publique. Faits susceptibles ou non d'ouvrir une action en responsabilité. Fondement de la responsabilité. Responsabilité pour faute. Application d'un régime de faute lourde.*

Les requérants demandaient la condamnation de l'Etat à les indemniser des préjudices subis en raison de la mort de leur fille et sœur lors des attentats terroristes du 13 novembre 2015.

Le tribunal a implicitement écarté l'exception d'incompétence de la juridiction administrative et l'exception de recours parallèle opposées par le ministre de l'intérieur. D'une part, la juridiction administrative est compétente pour connaître du recours tendant à l'engagement de la responsabilité de l'Etat pour son activité de prévention du terrorisme, qui se rattache à la police administrative. D'autre part, la circonstance que les requérants ont été indemnisés par le fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme ne fait pas obstacle à ce qu'ils utilisent les voies du droit commun pour obtenir l'indemnisation de leurs préjudices. Toutefois, en application de l'article L. 422-1, alinéa 6 du code des assurances, le fonds de garantie est subrogé, dans leurs droits à l'encontre de l'Etat, pour la réparation des préjudices qu'il a indemnisés, à hauteur des sommes versées.

Le tribunal a fait application de la jurisprudence du conseil d'Etat qui maintient l'exigence d'une faute lourde pour engager la responsabilité de l'Etat en matière de prévention du terrorisme, en raison des difficultés et des risques de cette activité. Or, en l'espèce, il ne résultait pas de l'instruction que l'échec des services de l'Etat à prévenir la commission des attentats terroristes était constitutif d'une faute lourde, compte-tenu des moyens et des connaissances dont ils disposaient dans le contexte d'une augmentation récente et rapide de la menace terroristes et des flux transfrontaliers en provenance de Syrie. Le tribunal a rejeté le recours.

Cf., CE, 18 juillet 2018, n°411156, B.

CAA Paris, 24 avril 2019, n°18PA03123, C ; CAA Paris, 8 juin 2023, n°22PA0126 et 22PA01269, C.

 Lire le jugement n° [2221426](#)

 Lire les conclusions de la rapporteure publique

\*Lire le commentaire universitaire  
page suivante ➤

## Commentaire : **Benoît PLESSIX**, Professeur de droit public à l'Université Paris-Panthéon-Assas

La présente décision porte sur le douloureux contentieux des attentats du 13 novembre 2015, dont on commémore le triste souvenir d'une décennie déjà écoulée. En l'espèce, une victime avait été assassinée le soir du 13 novembre 2015, alors qu'elle partageait un verre avec une amie, en terrasse du café La Belle Équipe à Paris. En 2022, le père de la victime avait demandé au ministre de l'intérieur et des outre-mer de lui verser une somme en réparation du préjudice subi à la suite de l'assassinat de sa fille, en se fondant sur les fautes commises par les services de l'Etat, pour ne pas avoir réussi à empêcher les attentats survenus le 13 novembre 2015 à Paris. Du silence gardé sur cette demande est née une décision implicite de rejet. La mère et la sœur de la victime se sont joints au père pour saisir le Tribunal administratif de Paris. Ils lui ont d'abord demandé de condamner l'Etat à verser à chacun d'entre eux la somme de 27 500 euros en réparation des préjudices subis. Ils ont aussi demandé au Tribunal d'inviter le ministre de l'intérieur à proposer au président de la République de décerner à titre posthume la Légion d'honneur à leur fille et sœur.

À cette deuxième demande, le Tribunal a opposé une fin de non-recevoir en jugeant qu'il « *n'appartient pas à la juridiction administrative d'inviter un ministre à proposer au président de la République de décerner la Légion d'honneur à un citoyen français* ». Le rejet de cette demande était inévitable. On sait que le Conseil d'Etat juge invariablement que l'appréciation des mérites d'un postulant à la Légion d'honneur pour décider, ou non, de la lui accorder constitue l'un des rares cas, avec l'appréciation souveraine d'un jury de concours ou d'examen, où le juge n'exerce encore

aujourd'hui aucun contrôle de la qualification juridique des faits, pas même un contrôle restreint à l'erreur manifeste d'appréciation (CE, 10 déc. 1986, n° 78376, Loredon : Lebon T., p. 516). A fortiori le juge ne peut-il inviter une autorité administrative à proposer une candidature. Cela relève d'une appréciation entièrement discrétionnaire du Président de la République.

Cette demande traduit incontestablement le paradoxe d'une époque où les justiciables fustigent souvent le gouvernement des juges mais leur demandent en même temps de prendre des mesures ou des initiatives à la place du gouvernement. Comme l'avait rappelé les chroniqueurs de la jurisprudence du Conseil d'Etat, « *le juge ne peut pas tout* » (A. Goin et L. Cadin : *AJDA* 2023, p. 2105) ; cri du cœur d'un juge qui, dans un autre registre, s'attache actuellement à faire savoir aux justiciables qu'il n'appartient pas au juge administratif « *de se substituer aux pouvoirs publics pour déterminer une politique publique ou leur enjoindre de le faire* », même si cette frontière nouvellement tracée n'est pas sans poser de difficultés (CE, ass., 11 oct. 2023, n° 454836, *Amnesty International France et a.* : Lebon, p. 278, concl. E. de Moustier ; *AJDA* 2023, p. 2105, chron. A. Goin et L. Cadin ; *Dr. adm.* 2024, comm. 3, note G. Eveillard et alerte 113, note A. Meynaud-Zeroual ; *RFDA* 2023, p. 1079, concl. – CE, ass., 11 oct. 2023, n° 467771, *Ligue des droits de l'homme et a. et Synd. de la magistrature et a.* : Lebon, p. 305, concl. Fl. Roussel, et les mêmes références doctrinales).

S'agissant de la première et principale demande, les requérants se voient également déboutés. Ils invoquaient pourtant une faute classique du service public, la faute par inaction, la faute par négligence, la faute par omission, celle qu'on appelle aujourd'hui couramment la carence fautive. Celle-ci peut en effet, et depuis toujours, à égalité avec la faute par action,

## Commentaire : **Benoît PLESSIX**, Professeur de droit public à l'Université Paris-Panthéon-Assas

engager la responsabilité de l'Administration (sur ce point, les rappels de *H. Belrhali, Responsabilité administrative, Paris, LGDJ, coll. « Manuel » 3<sup>e</sup> éd., 2024, pp. 172-184*). Et, du reste, les recours en responsabilité pour carence fautive de l'Administration ont tendance à se multiplier, à mesure que la société post-moderne favorise les risques (terroristes, sanitaires, environnementaux, industriels, etc.) et les hypothèses où il peut être reproché à l'Administration de ne pas avoir su les prévenir, comme l'illustre de manière exemplaire le contentieux climatique.

Deux facteurs ont toutefois empêchés les requérants d'obtenir satisfaction en l'espèce. D'une part, l'établissement du manquement grave à agir reposait seulement sur des propos d'acteurs gouvernementaux et administratifs. Mais les propos d'un ancien président de la République et d'un ancien ministre de l'intérieur qualifiant d'« échec » l'incapacité des services de l'Etat à prévenir ces attentats, les propos d'un ancien directeur général de la sécurité intérieure, qualifiant d'« apocalyptique » la situation à cette époque au regard du risque terroriste, ou encore les déclarations de l'ancien procureur de la République de Paris admettant l'impréparation des services, ne pouvaient suffire à établir la négligence coupable. Ils constituaient des déclarations politiques, destinées à partager avec la société tout entière l'immense émotion suscitée par ces attentats d'une ampleur inédite, mais ne résultaient pas de rapports d'enquête ayant établi la preuve des défaillances de l'Etat.

Surtout, d'autre part, la décision rejette le recours en responsabilité sur le fondement de l'absence de faute lourde. Le Tribunal administratif de Paris fait ici application d'un courant jurisprudentiel classique qui constitue l'un des rares exemples, avec celui des activités de contrôle et de tutelle, où la jurisprudence administrative maintient la faute lourde pour l'engagement de la responsabilité de l'Etat. Le Conseil d'Etat estime en effet que tel doit être le cas dans l'hypothèse où l'Etat exerce une activité de surveillance et de contrôle dans le cadre de sa politique de lutte préventive contre les actes de terrorisme : qu'il s'agisse de protéger des avions (*CE, 14 mars 1979, n° 07178, Min. Intérieur c/ C<sup>e</sup> Air-Inter : Lebon, p. 119*), de protéger un diplomate étranger (*CE, sect., 29 avr. 1987, n° 46313, Cts Yener et cts Errez : Lebon, p. 151 ; AJDA 1987, p. 450, chron. M. Azibert et M. de Boisdeffre ; RFDA 1987, p. 643, concl. M. Fornacciari*) ou de surveiller un extrémiste radicalisé (*CE, 18 juill. 2018, n° 411156, Monet : Lebon T., p. 900 ; AJDA 2018, p. 1915, concl. L. Marion ; Dr. adm. 2018, comm. 56, note A. Minet-Leleu ; JCP A 2018, 2347, note C.-E. Minet ; JCP G 2018, 989, note A. Duprau*), la responsabilité de l'Etat pour carence fautive dans l'exercice de son activité préventive de lutte contre le terrorisme ne peut être engagée que pour faute lourde. L'exigence d'une telle faute permet alors au juge de tenir compte des difficultés particulières de l'activité en cause, des circonstances, des informations alors connues de l'Administration, et des moyens proportionnés mobilisés pour les ajuster à l'ampleur et la gravité des risques. Faute de défaillances caractérisées sur tous ces aspects, le Tribunal administratif de Paris juge qu'aucune faute lourde en peut en l'espèce être identifiée, et rejette ainsi la demande des requérants.

➤ **TA Paris, 11 décembre 2025, n°2326178/3-2,C+**

*Interdiction de présentation des animaux en discothèque - Etablissement devant être qualifié de discothèque - Mise en œuvre par le préfet de ses pouvoirs de sanction administrative*

L'association requérante contestait la décision implicite par laquelle le préfet de police avait refusé de mettre en œuvre, à l'encontre de l'Aquarium de Paris, ses pouvoirs de police prévus par le code de l'environnement, relatifs aux situations de détention en captivité d'animaux d'espèces non domestiques,

Elle entendait ainsi faire cesser l'organisation par cet établissement de plusieurs centaines de soirées dansantes par an.

Par la loi n°2021-1539 du 30 novembre 2021, issue d'une initiative parlementaire, le législateur a créé l'article L. 413-13 du code de l'environnement qui interdit de présenter des animaux en discothèque.

Faisant application pour la première fois de cet article le tribunal juge, en se fondant sur les travaux préparatoires de la loi, que le législateur a entendu interdire toute présentation d'animaux dans les lieux pouvant être qualifiés de discothèque, en considération des conséquences qu'une telle présentation emporte, par nature, pour un animal. Par conséquent, cette interdiction ne saurait faire l'objet de demandes d'autorisation, ni connaître d'aménagements ou d'exceptions, même justifiées par d'éventuelles mesures de préservation du bien-être animal.

L'Aquarium de Paris devant être qualifié de discothèque dès lors qu'il organise des rassemblements destinés principalement à la diffusion de musique et de danse, le préfet de police doit faire application de ses pouvoirs de police pour faire cesser ces activités illégales.

 **Lire le jugement n°[2326178](#)**

 **Lire le communiqué de presse**



# *POSTES ET TELECOMMUNICATIONS*



**D**epuis une loi du 21 mai 2024 insérant un article 10-1 dans la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance en l'économie numérique, l'Arcom dispose du pouvoir d'enjoindre à un fournisseur d'accès internet ou de système de résolution de noms de domaine de bloquer l'accès au site d'une plateforme de partage de vidéos pornographiques qui ne met en œuvre aucune mesure autre qu'une simple déclaration d'âge pour empêcher l'accès des mineurs à ses contenus en violation de l'article 227-24 du code pénal.

Saisi pour se prononcer sur la légalité d'une injonction de blocage de l'accès au site de la plateforme Camschat de partage de vidéos pornographiques adressée à la société Cloudflare, fournisseur de système de résolution de noms de domaine, et statuant en formation collégiale, le tribunal administratif s'est prononcé sur plusieurs questions de principe.

Le tribunal juge d'abord que le règlement européen dit « DSA » du 19 octobre 2022 ne fait pas obstacle à ce que la loi française encadre le régime de protection des mineurs pour les contenus pornographiques licites proposés par des plateformes qui ne sont normalement pas accessibles aux mineurs ou qui ne sont pas des très grandes plateformes au sens de ce règlement. Il en déduit que le dispositif national de blocage de ces plateformes est compatible, dans cette mesure, avec ce règlement.

En outre, le tribunal rappelle que ce dispositif a pour objectif légitime d'empêcher l'accès des mineurs à des contenus pornographiques par tous moyens autre qu'une simple déclaration d'âge afin de garantir la protection de l'intérêt supérieur de l'enfant. Il précise que le fournisseur d'accès internet ou de système de noms de domaine détermine lui-même les mesures concrètes à prendre pour bloquer le site en cause et peut s'exonérer de sa responsabilité et ainsi éviter toute sanction pécuniaire en prouvant qu'il a pris toutes les mesures raisonnables à cet effet ou en démontrant que les mesures ordonnées exigeraient des sacrifices insupportables au sens de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. Il constate que le dispositif national de blocage est adapté, nécessaire et proportionné à l'objectif poursuivi et ne porte ainsi pas une atteinte disproportionnée à la liberté d'entreprise.

Suite du résumé page suivante...



Enfin, le tribunal considère que, eu égard au champ d'application territorial des lois de police françaises tel qu'il est défini à l'article 3 du code civil et en l'absence d'autres dispositions les régissant en l'espèce, ces mesures de blocage visent à empêcher l'accès à ce type de service par les seuls mineurs situés sur le territoire français, même si elles concernent des plateformes ayant leur siège hors de France. Il juge ainsi que la décision de blocage en litige a une portée seulement nationale.

**Cf.**, s'agissant du contrôle de compatibilité d'une loi avec un règlement européen, CE, 21 avril 2021, « French Data Network et autres » n<sup>os</sup> 393099, 394922, 397844, 397851, 424717, 424718.

**Cf.**, s'agissant de la portée et des effets d'un règlement européen, CJCE, 18 février 1970, Hauptzollamt Hamburg Oberelbe c/ Bollmann, aff. 40/69, point 4 ; CJCE, 14 janvier 1981, Allemagne c/ Commission, aff. 819/79, point 10 ; CJUE, 1<sup>er</sup> octobre 2020 Groupe Lactalis, aff. C-485/18, point 25 ; point 24 des conclusions de l'avocat général, M. Hogan, sur l'arrêt de la CJUE du 16 juillet 2020, Groupe Lactalis, C-485/18 ; CE, 12 juillet 2023, Association Protéines France Union Végétarienne européenne et autre, Société Beyond Meat Inc., n<sup>os</sup> 465835, 467116, 468384.


**Rapp.**, s'agissant de la notion de sacrifices insupportables, CJUE, 27 mars 2014, UPC Telekabel Wien GmbH, C-314-12 ; et pour une application de cette jurisprudence au niveau national : CE, 13 novembre 2020, Société Free, n<sup>os</sup> 425941 et 428381 ; Cour de cassation, 6 juillet 2017, Allostreaming, n<sup>o</sup> 16-17.217.

 Lire le jugement n<sup>o</sup> [2506972](#)

 Lire l'arrêt n<sup>o</sup> [25PA02012](#)

 Lire le communiqué de presse



\*Lire le commentaire universitaire  
page suivante 

## Commentaire : Ilyes AUPIED, Doctorant à l'Université Paris-Panthéon-Assas

### La responsabilitéLa compatibilité de la décision de blocage d'un site pornographique au droit européen

Le 15 avril 2025, la 4e chambre de la 5e section du Tribunal administratif de Paris, réunie en formation collégiale, a rendu un jugement<sup>1</sup> concernant une décision de blocage d'un site pornographique, prise en application du III de l'article 10-1 de la loi du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique (LCEN)<sup>1</sup>.

Par une décision prononcée le 6 mars 2025, le président de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom) a notifié l'adresse électronique d'un site pornographique accessible aux mineurs à une société fournissant des systèmes de résolution de noms de domaine. La notification de l'adresse enjoignait son destinataire à mettre en œuvre les mesures nécessaires pour empêcher l'accès au site concerné.

Par un recours spécifique en annulation formé devant le président du Tribunal administratif de Paris, la société a demandé l'annulation de la décision. La requérante soutenait notamment que la décision litigieuse, ainsi que l'article 10-1 de la loi LCEN et l'article 227-24 du Code pénal qui en constituent la base légale, méconnaissent le droit européen.

À la question de savoir si la décision et sa base légale méconnaissent le droit européen, le Tribunal a répondu par la négative. Déboutée de sa demande, la requérante a interjeté appel. Par un arrêt rendu le 22 juillet 2025<sup>3</sup>, la cour administrative d'appel de Paris a confirmé le jugement.

Le jugement établit notamment la compatibilité de la décision et de sa base légale avec le Règlement sur les services numériques<sup>4</sup> et avec la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (Convention européenne des droits de l'Homme) et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (Charte des droits fondamentaux).

#### I. La décision et sa base légale sont compatibles avec le Règlement sur les services numériques

Un contenu pornographique n'est pas illicite en soi. Ce principe conduit le Tribunal à écarter la question de la conformité de la décision et de sa base légale au règlement, ne retenant alors que leur compatibilité<sup>5</sup>.

L'article 9 du règlement prévoit la faculté pour une autorité administrative nationale d'adresser à un fournisseur de services intermédiaires des injonctions d'agir contre des contenus illicites. Son champ d'application est limité aux contenus illicites et aux fournisseurs de services intermédiaires. Le Tribunal en déduit *a contrario* que le règlement n'encadre pas

<sup>1</sup>TA Paris, 15 avr. 2025, n° 2506972/5-4.

<sup>2</sup>Loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique.

<sup>3</sup>CA Paris, 22 juill. 2025, n° 25PA02012. V. égal. « Les mesures de blocage d'un site pornographique par l'ARCOM, prévues par l'article 10-1 de la loi du 21 juin 2004, sont compatibles avec le droit européen », *Légipresse*, 2025, p. 200 et Musson, M., « Premier contrôle juridictionnel du blocage d'un site pornographique ordonné par l'Arcom », *Droit de la famille*, n° 6, Juin 2025, comm. 91.

<sup>4</sup>Règlement (UE) 2022/2065 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relatif à un marché unique des services numériques et modifiant la directive 2000/31/CE.

<sup>5</sup>Concernant la distinction entre conformité et compatibilité, V. Eisenmann, C., *Le droit administratif et le principe de légalité*, EDCE, 1957. 25.

## Commentaire : Ilyes AUPIED, Doctorant à l'Université Paris-Panthéon-Assas

le régime des injonctions d'agir contre des contenus pornographiques licites proposés par des services de la société de l'information autres que les fournisseurs de services intermédiaires.

En l'espèce, le Tribunal considère que l'article 10-1 de la loi LCEN a vocation à régir les contenus pornographiques licites proposés par des services de la société de l'information ne relevant pas de la catégorie des fournisseurs de services intermédiaires. Selon le Tribunal, il n'y a donc pas lieu de rechercher la conformité de l'article 10-1 au règlement. Partant, le Tribunal limite son analyse à la compatibilité de la base légale de la décision avec le règlement.

La cour d'appel, quant à elle, se fonde sur un principe d'identité entre la définition des contenus illicites hors ligne et en ligne. Ainsi, en vertu de l'article 227-24 du Code pénal, le contenu pornographique en ligne rendu accessible aux mineurs, du fait de sa diffusion, est illicite. Constatant l'illicéité du contenu pornographique concerné, la cour d'appel retient la conformité de la base légale de la décision à l'article 9 du règlement.

Par ailleurs, l'article 9 du règlement exige que le champ d'application territorial de l'injonction soit limité à ce qui est strictement nécessaire pour atteindre son objectif. Cependant, estimant que le contenu pornographique en cause revêtait un caractère licite, le Tribunal a donc écarté la question de la conformité de la décision à l'article 9 du règlement.

Le jugement précise toutefois que l'article 10-1 de la loi LCEN constitue une loi de police. Conformément à l'article 3 du Code civil, le Tribunal reconnaît la limitation du champ d'application territorial des mesures de blocage ordonnées par la décision aux seuls utilisateurs situés sur le territoire français.

La cour d'appel confirme la limitation du champ d'application territorial de la décision. Cependant, contrairement au Tribunal, elle déduit de l'illicéité du contenu pornographique en cause la possibilité d'apprécier, non plus la compatibilité, mais la conformité de la décision à l'article 9 du règlement. Qualifiant la décision de mesure de police administrative, la cour d'appel retient sa conformité au règlement.

À la lumière de la décision rendue en deuxième instance, le jugement révèle une jurisprudence en formation concernant l'articulation entre l'article 10-1 de la loi LCEN, introduit par la loi du 21 mai 2024<sup>1</sup>, et le Règlement sur les services numériques, adopté le 19 octobre 2022.

L'appréciation de la compatibilité de la base légale de la décision au regard de la Convention européenne des droits de l'Homme et de la Charte des droits fondamentaux illustre, en revanche, une jurisprudence établie.

<sup>1</sup>Loi n° 2024-449 du 21 mai 2024 visant à sécuriser et à réguler l'espace numérique.

## Commentaire : Ilyes AUPIED, Doctorant à l'Université Paris-Panthéon-Assas

### I. La base légale de la décision est compatible avec la Convention européenne des droits de l'Homme et la Charte des droits fondamentaux

Le jugement retient également la compatibilité de l'article 10-1 de la loi LCEN avec la Convention européenne des droits de l'Homme et la Charte des droits fondamentaux. Qualifiant la décision de blocage de mesure de police administrative, le Tribunal en déduit *a contrario* qu'il ne s'agit pas d'une sanction. Revêtant un caractère préventif, et non punitif, la décision n'est pas soumise au respect des garanties procédurales relatives au prononcé d'une sanction.

Ainsi, le Tribunal maintient la distinction entre l'article 10 et l'article 10-1 de la loi LCEN. Si le premier vise à sanctionner le non-respect du référentiel déterminant les exigences techniques minimales applicables aux systèmes de vérification de l'âge, le second a pour objet de faire cesser la diffusion de contenus pornographiques en violation de l'article 227-24 du Code pénal. La cour d'appel confirme la solution du Tribunal en se fondant sur les mêmes motifs.

Le Tribunal retient également le caractère proportionné des atteintes portées par l'article 10-1 de la loi LCEN et l'article 227-24 du Code pénal à la liberté d'entreprise et à la liberté d'expression. À cet égard, il rappelle le caractère impérieux du but recherché — garantir l'intérêt supérieur de l'enfant — et les

tempéraments apportés par la loi. Il souligne de surcroît l'absence d'alternatives moins attentatoires aux droits des individus.

Si le raisonnement du Tribunal et celui de la cour d'appel semblent être les mêmes, s'observent toutefois quelques différences. Alors que, selon le Tribunal, le destinataire de l'injonction peut s'exonérer de sa responsabilité en prouvant qu'il a pris toute mesure raisonnable pour déférer à l'injonction ou que les mesures ordonnées exigent un sacrifice insupportable au sens de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, la cour d'appel ne retient pas ces hypothèses.

Enfin, si le Tribunal fonde le caractère proportionné des atteintes portées à la liberté d'entreprise et à la liberté d'expression sur les mêmes motifs, la cour d'appel opère une distinction dès lors que ces deux libertés n'ont pas la même valeur <sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>En effet, les atteintes à la liberté d'expression sont soumises à un contrôle de proportionnalité renforcé (Cons. constit., 10 juin 2009, n° 2009-580 DC, Hadopi I, consid. 15) quand la liberté d'entreprise fait l'objet d'un contrôle de proportionnalité plus souple (Cons. constit., 13 juin 2013, n° 2013-672 DC, consid. 6).

# *SANTE PUBLIQUE*



*Recours dirigé contre le refus de prendre des mesures pour faire cesser la méconnaissance d'une obligation légale incombant à l'administration, assorti de demandes d'injonction – Office du juge - Recherche par le juge d'une illégalité de l'abstention à prendre les mesures utiles pour assurer ou faire assurer le respect de la légalité - Appréciation par le juge de l'illégalité au regard des règles applicables et des circonstances prévalant à la date de sa décision*

L'association « Osez le féminisme ! » a demandé au tribunal d'annuler la décision implicite par laquelle le directeur général de l'Assistance publique - hôpitaux de Paris (AP-HP) a refusé de retirer les fresques à caractère pornographique présentes dans les salles de garde de ses hôpitaux.

Pour statuer sur cette demande, le tribunal a fait application des principes dégagés par le Conseil d'Etat sur l'office du juge dans le cadre du REP-injonction selon lesquels :

- d'une part, l'illégalité de la décision attaquée ne peut être regardée comme constituée que s'il apparaît au juge qu'au regard de la portée de l'obligation qui pèse sur l'administration, des mesures déjà prises, des difficultés inhérentes à la satisfaction de cette obligation, des contraintes liées à l'exécution des missions dont elle a la charge et des moyens dont elle dispose ou, eu égard à la portée de l'obligation, dont elle devrait se doter, celle-ci est tenue de mettre en œuvre des actions supplémentaires,
- et, d'autre part, l'effet utile de l'annulation pour excès de pouvoir du refus opposé à la demande de l'association requérante de prendre toute mesure utile permettant de garantir le respect des droits invoqués et d'atteindre certains objectifs, réside dans l'obligation, que le juge peut prescrire d'office, en vertu des dispositions de l'article L. 911-1 du code de justice administrative, à l'autorité compétente de prendre les mesures jugées nécessaires.

Le tribunal, après avoir relevé qu'à la date du jugement, à laquelle devait être appréciée la légalité de la décision attaquée, l'AP-HP avait déjà pris toutes les mesures administratives et matérielles nécessaires visant à faire retirer les fresques en cause, sans que des actions supplémentaires apparaissent nécessaires, a rejeté la requête présentée par l'association « Osez le féminisme ! ».

**Cf.** CE, Assemblée, 11 octobre 2023, Ligue des droits de l'homme et autres, n° 467771 et CE, Assemblée, 11 octobre 2023, Amnesty international France et autres, n° 454836

 [Lire le jugement n°2208435](#)

 [Lire les conclusions de la rapporteure publique](#)

\*Lire le commentaire universitaire  
page suivante ➤



## Commentaire : Clémentine CASTRO, Doctorante contractuelle en droit public à l'Université Paris-Panthéon-Assas

### Les fresques de la discorde à l'AP-HP : précisions sur l'office du juge à l'occasion d'un REP-injonction

« *L'humour provocateur* »<sup>1</sup> des carabins ne fait pas rire tout le monde. Dans un courrier du 4 février 2022 adressé au directeur général de l'Assistance publique – hôpitaux de Paris (AP-HP), une association demande le « retrait et [l'] interdiction des fresques à caractère pornographique » présentes dans les salles de garde des centres hospitaliers universitaires relevant de l'AP-HP. Le principe du silence valant acceptation souffrant d'exceptions, la décision implicite de rejet de l'AP-HP est contestée devant le Tribunal administratif de Paris.

L'association requérante demande au juge d'annuler ladite décision et avance aussi des conclusions à fin d'injonction au directeur de l'AP-HP. Celles-ci sont multiples : il s'agit tantôt de « *faire procéder au retrait intégral et définitif de toutes les fresques* » litigieuses, tantôt de prendre « *toutes les mesures* » permettant au personnel de « *recevoir une formation spécifique sur le harcèlement* » et aux victimes d'être prises en charge, « *notamment en diligentant une enquête interne* », et même de « *prendre des sanctions disciplinaires contre les médecins* » s'opposant au retrait des fresques.... En somme, autant de mesures pouvant être qualifiées d'utiles ou de nécessaires afin que l'administration se conforme aux obligations juridiques lui incombant. Enfin, plus classiquement, l'association mobilise l'article L. 761-1 du code de justice administrative au titre des frais et dépens.

Sans se prononcer sur l'ensemble des moyens soulevés par les parties, le Tribunal ne fait droit que partiellement aux conclusions présentées et précise le cadre dans lequel s'exerce l'office du juge saisi d'un REP-injonction.

#### I. Le rappel bienvenu de l'office du juge en REP-injonction

Le REP-injonction est familier du juge administratif. « *Dirigé contre le refus, le plus souvent implicite, de l'administration de prendre des mesures dans un certain sens* »<sup>2</sup>, ce nouveau recours « *critiquant l'inaction ou l'insuffisance de l'action de l'administration, vise avant tout à la contraindre, par le prononcé d'injonctions, à plus d'efficacité dans la mise en œuvre des politiques publiques* »<sup>3</sup>. En droit, les conclusions à fin d'annulation demeurent premières dans le procès mais, en fait, elles deviennent secondaires dans l'esprit du requérant. Le REP-injonction s'apparente à un « *recours en carence structurelle* »<sup>4</sup>, voire à un « *REP-toutes mesures utiles* ».

C'est dans ce cadre contentieux particulier que le Tribunal tranche le litige. Avec pédagogie, il prend soin de rappeler le régime du REP-injonction en réitérant les principes dégagés par le Conseil d'État<sup>6</sup>. Concrètement, le « *mode d'emploi* » du REP-injonction se scinde en deux temps. D'abord, le juge recherche si le refus attaqué est entaché d'illégalité, ce qui suppose, en amont, d'identifier une obligation légale à laquelle l'administration est soumise.

<sup>1</sup> BUJON (T.), CHARLES (R.), DERGHAM (M.), PELLET (R.), « De l'esprit carabin aux discriminations en santé », *Médecine*, 2020, vol. 16, p. 360.

<sup>2</sup> PERRIN (A.), « Le REP-injonction », *AJDA*, 2023, p. 596.

<sup>3</sup> MOUSTIER (E. de), « Les contrôles d'identité discriminatoires – Le juge administratif face aux choix de politiques publiques. Conclusions sur CE, 11 octobre 2023, n° 454836, *AIF et autres* », *RFDA*, 2023, p. 1079.

<sup>4</sup> CADIN (L.), GOIN (A.), « Le juge ne peut pas tout », *AJDA*, 2023, p. 2105.

<sup>5</sup> *Ibid.*

CE, 11 octobre 2023, n° 467771, *LDH et autres* et CE, 11 octobre 2023, n° 454836, *AIF et autres*.

<sup>6</sup> CADIN (L.), GOIN (A.), *op. cit.*

## Commentaire : Clémentine CASTRO, Doctorante contractuelle en droit public à l'Université Paris-Panthéon-Assas

Pour apprécier une telle illégalité, le juge s'appuie sur un faisceau d'indices. Faisant preuve de réalisme, il étudie les « *mesures déjà prises* », « *la portée de l'obligation qui pèse sur l'administration* », ainsi que les sujétions propres à cette dernière comme les « *contraintes liées à l'exécution des missions dont elle a la charge* », « *les moyens dont elle dispose [...] ou [...] dont elle devrait se doter* », ou encore « *les difficultés inhérentes à la satisfaction* » de l'obligation en question. À l'issue de cet examen, le juge caractérise la méconnaissance de la règle de droit et objective la pertinence de mesures supplémentaires – des mesures « *directe[s], certaine[s] et appropriée[s]* », que l'on serait enclin à qualifier de « *manifestement opportunes* ». L'illégalité du refus établie, le juge étudie ensuite la demande d'injonction.

À cet égard, le Tribunal propose une autolimitation pertinente de son office. Il évoque la « *clause de politique publique* », laquelle consiste à refuser d'enjoindre des mesures structurelles « *en toutes hypothèses* », tant en référé<sup>2</sup> qu'au fond<sup>3</sup>. À cette restriction, s'ajoute une prudence du juge dans le choix des mesures qu'il ordonnerait. Celles-ci doivent, « *en tout état de cause* », s'avérer « *indispensables* » au respect de la règle de droit et n'intervenir qu'en l'absence des mesures qu'il appartient « *normalement* » à l'administration de prendre pour pallier les défaillances relevées. Enfin, le juge encadre son intervention dans le temps. Invoquant la notion d'effet utile, il promeut une appréciation dynamique de la légalité du refus « *au regard*

des règles applicables et des circonstances prévalant à la date de sa décision ».

### II. Le sort des fresques litigieuses

Le Tribunal applique rigoureusement cette grille d'analyse. D'une part, il estime que l'AP-HP « *a déjà pris toutes les mesures [...] nécessaires* » afin de retirer ces fresques. Grâce à cette approche *in concreto* favorable à l'AP-HP, il constate qu'aucune mesure supplémentaire n'a lieu d'être puisqu'aucune carence n'est établie. La décision de refus devient légale : les conclusions à fin d'annulation ne peuvent donc qu'être rejetées et, en vertu du principe de subsidiarité, il en va de même pour les conclusions tendant à enjoindre le retrait des fresques. D'autre part, le Tribunal rejette également les conclusions tendant à ordonner à l'AP-HP de prendre diverses mesures d'organisation interne : l'association n'ayant pas saisi expressément l'AP-HP de telles demandes, l'AP-HP ne peut se voir reprocher aucun manquement.

Par ailleurs, des remarques complémentaires peuvent être apportées à ce jugement. En premier lieu, il convient de souligner une forme de paradoxe contentieux. Dans ses écritures, l'AP-HP soutient à titre principal que la requête a perdu son objet en cours d'instance. Elle affirme qu'elle applique progressivement – pour ne pas dire hors délai – le calendrier fixé par l'instruction du ministre de la Santé<sup>4</sup>, et invoque un argument pragmatique : « *le délai d'exécution demandé est illusoire au regard des réalités du terrain* ».

<sup>2</sup>CE, 11 octobre 2023, op. cit.

<sup>3</sup>Ce terme suscite l'interrogation, si tant est que le droit admette la « *anormalité* »

...

<sup>4</sup>V. aussi CE, 16 juin 2023, n° 462951, Assoc. Osez le Féminisme !, JCPA, 2023, act. 412.

## Commentaire : Clémentine CASTRO, Doctorante contractuelle en droit public à l'Université Paris-Panthéon-Assas

Or, si le juge note effectivement qu'au jour du jugement, la grande majorité des fresques litigieuses sont retirées et que, s'agissant des fresques encore en place, les travaux visant à les retirer sont « *soit en cours de réalisation, soit programmés* », il observe cependant que « *même si l'échéance de la fin de ces travaux est proche, [...] l'AP-HP n'établit pas que la totalité des fresques ont été retirées* » et écarte l'exception de non-lieu à statuer. Cette solution éclaire sur le sens à donner au non-lieu à statuer : « dérogation au principe de l'obligation de juger »<sup>2</sup>, il « *suppose [...] la survenance d'un évènement extérieur à la volonté du requérant* »<sup>3</sup>. En l'espèce, le juge lui confère un caractère absolu : il n'est admis que si l'intégralité des fresques est retirée. Pourtant, au fond, le juge indique qu'aucune action supplémentaire n'est attendue de l'AP-HP : le retrait des fresques aurait acquis un caractère certain. La solution retenue est donc ambiguë : *matériellement*, les fresques sont encore là – ce qui justifie le rejet de l'exception de non-lieu à statuer – mais, *temporellement*, dans un futur proche censé être déterminé, elles ne le sont plus – ce qui justifie le rejet de la demande d'annulation de la décision de refus<sup>4</sup>.

En deuxième lieu, ce jugement se distingue par le raisonnement proposé. Si, en référé, le contentieux des fresques carabines se solde souvent par des ordonnances de rejet au motif d'une absence d'urgence caractérisée<sup>5</sup>, le Tribunal administratif de Toulouse<sup>6</sup> se place quant à lui sur le délicat terrain de la dignité

humaine et considère que les fresques, du fait de leur « caractère ouvertement pornographique », y portent une atteinte grave et manifestement illégale.

En dernier lieu, le Tribunal relève symboliquement que le rejet des conclusions dirigées contre la décision initiale, « dont le requérant était fondé à soutenir qu'elle était illégale et dont il est, par son recours, à l'origine de la régularisation, ne doit pas [...] conduire le juge à mettre les frais à sa charge ». Ce faisant, le Tribunal associe subtilement le requérant à la résolution du litige et reconnaît le rôle de vigie joué par les parties – même factuellement perdantes – lors du procès. Il est bien judicieux de ne pas brider les initiatives contentieuses.

---

<sup>2</sup>DEFOORT (B.), ROUQUETTE (R.), *Petit traité du procès administratif*, Dalloz, 2023, p. 1067. V. aussi HOUILLON (G.), « Le prononcé du non-lieu par le juge de l'excès de pouvoir : un état des lieux », *AJDA*, 2008, p. 644.

<sup>3</sup>CAILLE (P.), « Le déroulement de l'instance », *Revue générale du droit*, 2017, n° 26148.

<sup>5</sup>TA Paris, ord., 26 avril 2024, n° 2410401 ; CE, ord., 17 janvier 2022, n° 460166, *Assoc. Osez le Féminisme ! et autres*, JCPA, 2022, act. 112.

<sup>6</sup>TA Toulouse, ord., 7 décembre 2021, n° s 2106928, 2106917 et 2106915. Certains préfèrent la notion de neutralité des locaux du service public (JCPA, 2021, act. 756).

*Responsabilité de la puissance publique – Réparation – Préjudice – Caractère direct du lien de causalité – Absence.*

Les requérants demandaient la réparation du préjudice d'affection et des troubles dans les conditions d'existence subis selon eux par leur fils, né en 2017, en raison des séquelles conservées par son père d'une contamination par le virus de l'hépatite C (VHC) à la suite d'une transfusion sanguine subie en 1983 à l'hôpital Cochin.

Le tribunal a rappelé que le droit à réparation d'un dommage s'ouvrait à la date de son fait générateur. Il a jugé en conséquence qu'il n'existait pas de lien de causalité directe entre un accident survenu avant la naissance d'un proche et le préjudice subi par celui-ci à raison des séquelles conservées par la victime directe de cet accident.

Relevant que le fait générateur du dommage invoqué en l'espèce était survenu alors que l'enfant n'était ni né, ni même conçu, il a rejeté la requête.

**Rappr.** Cass., 2e civ., 24 février 2005, n° 05-11.999, Bull. 2005, II, n° 53 ; Cass., 2e civ., 5 octobre 2006, n° 05-18.494, Bull. 2006, II, n° 257.

 Lire le jugement n° [2309392](#)

Appel interjeté sous le n° 25PA0258

\*Lire le commentaire universitaire  
page suivante ➤

## Commentaire : Justine THOMAS, Doctorante en droit public à l'Université Paris-Panthéon-Assas

### Pas d'ouverture à indemnisation pour un proche de la victime direct non conçu au moment de l'accident

La décision rendue par le Tribunal administratif de Paris le 7 mars 2025 offre une plongée dans les « affres de la causalité »<sup>1</sup>, auxquelles sont souvent exposés les juges administratif et judiciaire en matière d'indemnisation de préjudice corporel.

En l'espèce, un patient a été victime d'une contamination par le virus de l'hépatite C à l'occasion d'une transfusion sanguine subie en 1983. Depuis cet accident, il observe conserver des séquelles liées au virus - malgré une éradication totale de ce dernier depuis 2016. En tant que victime directe, le patient a fait l'objet d'une indemnisation par l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (ONIAM). À la suite de cette première indemnisation, la victime et son épouse ont demandé à l'ONIAM d'indemniser leur fils, né en 2017, pour réparation du préjudice d'affection et des troubles dans les conditions d'existence qu'il subirait en raison des séquelles conservées par son père.

Pour rappel, l'indemnisation des victimes par ricochet est admise depuis très longtemps par le juge administratif, et ce, même en ce qui concerne un préjudice d'affection<sup>2</sup>. Ce préjudice vise le dommage affectif subi par les proches de la victime directe en raison des « *liens affectifs étroits* »<sup>3</sup> qui les unissent. En cas de survie de la victime directe, comme c'est le cas dans les faits à l'origine de l'affaire, le préjudice d'affection renvoie alors au préjudice moral subi par

l'entourage en raison des blessures, du handicap ou des souffrances subis par la victime directe. Les troubles dans les conditions d'existence se caractérisent quant à eux par la diminution de qualité de vie d'un proche de la victime directe. Concrètement, ils se matérialisent par des perturbations quotidiennes dans la vie familiale qui sont diverses : les trajets et visites pendant l'hospitalisation, la perte d'agrément, le préjudice sexuel, etc.

Dans cette affaire, la question posée au Tribunal administratif de Paris était la suivante : peut-on estimer que le lien de causalité entre la contamination survenue avant la naissance d'un proche et le préjudice subi par celui-ci à raison des séquelles conservées par la victime présente un caractère direct ?

Le Tribunal administratif a rappelé que le droit à réparation d'un dommage s'ouvrait à la date de son fait générateur. Il a jugé en conséquence qu'il n'existait pas de lien de causalité directe entre la contamination survenue avant la naissance de l'enfant et le préjudice subi par celui-ci à raison des séquelles conservées par son père – victime directe de l'accident.

La décision du Tribunal administratif de Paris ajoute une pierre à l'édifice de l'alignement des jurisprudences administrative et judiciaire en matière d'appréciation de la causalité appliquée aux victimes par ricochet **(I)** et témoigne du pragmatisme du juge en matière d'indemnisation des préjudices corporels **(II)**.

<sup>1</sup>P. Esmein, « Le nez de Cléopâtre ou les affres de la causalité », D. 1964, chr. 205.  
<sup>2</sup>CE, Ass., 24 nov. 1961, n° 48841, Min. des Travaux publics c/ Cts Letisserand, Lebon, p. 661.  
<sup>3</sup>CE, Sect., 3 juin 2019, n° 414098, Lebon, p.

## Commentaire : Justine THOMAS, Doctorante en droit public à l'Université Paris-Panthéon-Assas

### I. L'appréciation harmonieuse de la causalité dans l'hypothèse de la victime par ricochet

Dans sa décision, le juge administratif se réfère à l'exigence générale, sans cesse rappelée, selon laquelle le lien entre le fait générateur de responsabilité et le préjudice doit être « direct ». Ainsi, comme dans tous les systèmes de responsabilité, il ne suffit pas que le lien de causalité existe : encore faut-il qu'il présente un caractère certain. En l'espèce, cette exigence ne peut valablement être constatée. Le fils n'était « *ni né, ni même conçu* » au moment de la contamination de son père, comme le constate le Tribunal. Ce constat n'est pas sans rappeler le célèbre adage civiliste *infans conceptus*, selon lequel l'enfant conçu est réputé né toutes les fois qu'il en va de son intérêt. Régulièrement mobilisé par le juge judiciaire, ce principe permet à l'enfant simplement conçu de bénéficier de droits patrimoniaux, mais également extra-patrimoniaux, en contournant la règle selon laquelle la personnalité juridique s'acquiert à la naissance de l'individu<sup>1</sup>.

Le juge administratif s'est déjà lui-même aventuré, de manière inédite, dans l'application de cette fiction juridique pour un préjudice d'affection<sup>2</sup>. Cependant, en l'espèce, il ne pouvait réitérer l'application de *infans conceptus* pour permettre d'indemniser l'enfant de la victime directe, puisque ce dernier n'était pas conçu au moment de la contamination. Autrement dit, le lien de causalité ne pouvait valablement être établi car

le proche concerné par la demande indemnitaire a été conçu après la survenance du fait générateur. L'existence d'un lien de causalité direct est rejetée, car une distorsion temporelle se fait constater entre la contamination subie par le père et le dommage moral allégué. Subsidiairement, la condition de certitude du préjudice réparable était elle-même difficile à établir. En effet, la victime directe présente un dysfonctionnement corporel très peu élevé (entre 4% et 16% selon les diverses estimations). Hypothétiquement, seul un lourd handicap aurait permis de constater objectivement l'existence d'un préjudice d'affection.

La solution rendue par le Tribunal administratif de Paris est particulièrement remarquable en ce qu'elle s'aligne harmonieusement sur la jurisprudence judiciaire en matière d'appréciation de la causalité. En effet, la Cour de cassation a notamment refusé d'admettre le lien de causalité entre la disparition d'une enfant et le préjudice moral de sa sœur, née trois ans après<sup>3</sup>. Ce dialogue des juges en matière de causalité s'est également manifesté dans une décision très récente, par laquelle le Conseil d'État, en s'inspirant de la jurisprudence judiciaire, a au contraire accepté d'étendre le lien de causalité aux préjudices consécutifs au deuil pathologique d'une victime par ricochet<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> V. par ex. : Civ. 2e, 14 déc. 2017, n° 16-26.687.

<sup>2</sup> TA Amiens, 29 mars 2018, n° 1501594.

<sup>3</sup> Civ., 2e, 11 mars 2021, F-P, n°19-17.384.

<sup>4</sup> CE, 7 nov. 2024, n°475952, concl. F. Roussel, AJDA, 2025, p. 201 ; note J. Saison, ; AJDA, 2025, p. 562



## Commentaire : **Justine THOMAS**, Doctorante en droit public à l'Université Paris-Panthéon-Assas

### I. L'appréciation pragmatique de la causalité par le juge administratif

La décision du Tribunal administratif illustre, une nouvelle fois, l'approche pragmatique du juge administratif dans l'appréciation de la causalité appliquée à la responsabilité médicale. Plusieurs éléments attestent de ce pragmatisme.

Tout d'abord, la décision témoigne de la vigilance du juge administratif d'éviter toute forme d'indemnisation « en cascade ». Tout est question de casuistique et le juge administratif, bien que volontariste pour indemniser les victimes par ricochet, saura rejeter toute demande de réparation fondée sur un lien de causalité excessivement indirect<sup>1</sup> comme tel est le cas dans la présente affaire. La décision du Tribunal administratif de Paris renvoie à l'utilisation du critère de la causalité, dont on connaît les difficultés, comme véritable variable d'ajustement de la responsabilité administrative.

De plus, se manifeste une nouvelle fois le tâtonnement opéré par les juges du fond pour appréhender les demandes d'indemnisation de douleurs morales qui ne rentrent pas nécessairement « dans les cases ». Non seulement le juge administratif s'est approprié la nomenclature Dintilhac, mais il a su à plusieurs reprises la dépasser audacieusement afin de garantir le principe de réparation intégrale des préjudices<sup>2</sup>. Bien que le Conseil d'État harmonise les solutions jurisprudentielles retenues par les juges du

fond, il est certain que les initiatives apportées par ces derniers influencent et continueront d'influencer l'interprétation de la causalité en matière de dommages médicaux.

<sup>1</sup> V. à ce propos : F. Roussel, concl. sous l'arrêt CE, 7 nov. 2024, n°475952, AJDA, 2025, p. 201.

<sup>2</sup> V. par ex. sur le préjudice d'angoisse de mort imminente pour une victime décédée par noyade : TA Nantes, 12 févr. 2018, n° 1504910, G. et a., inédit.

La procédure de référé est en principe à juge unique mais, en vertu de l'article L.511-2 du code de justice administrative, lorsque la nature de l'affaire le justifie, le président du tribunal administratif peut décider qu'elle sera jugée par une formation de trois juges des référés

*Santé publique. Bioéthique.*

*Méconnaissance - Existence – Droits de la personne majeure sous tutelle de voir respectée sa volonté- Dispositions du code de la santé publique relatives à l'arrêt d'un traitement médical qui traduirait une obstination déraisonnable.*

La famille d'une personne majeure sous tutelle contestait la décision pluridisciplinaire d'une équipe médicale de l'Assistance publique-hôpitaux de Paris de limitation des thérapeutiques actives dispensées à cette dernière, alors notamment que celle-ci, qui était consciente, communiquait avec ses proches et l'équipe médicale et manifestait ses émotions, n'avait pas été consultée.

Le juge des référés, statuant en formation collégiale, a estimé que l'obligation, prévue expressément par le code de la santé publique (8<sup>ème</sup> alinéa de l'article L. 1111-4), de recueillir le consentement de la personne majeure sous tutelle, avant de lui délivrer des soins, si celle-ci est apte à exprimer sa volonté, au besoin avec l'assistance de la personne chargée de sa protection, s'appliquait également à la décision d'arrêter ou de ne pas mettre en œuvre les traitements qui apparaissent inutiles, disproportionnés ou sans autre effet que le maintien artificiel de la vie.

Dans la mesure où aucun des éléments versés à l'instruction par l'équipe médicale, qui se bornait à décrire les conséquences du handicap justifiant la tutelle, ne permettait d'attester que le patient n'était pas apte à exprimer sa volonté, le juge a considéré que la décision de limitation des thérapeutiques actives, prise sans avoir même cherché à recueillir son consentement, portait une atteinte grave et manifestement illégale à son droit au respect de la vie.

Il a en conséquence suspendu l'exécution de cette décision.

 Lire l'ordonnance n° [2502279](#)

\*Lire le commentaire universitaire  
page suivante ➤

## Commentaire : **Ludivine DEJUST**, ATER à l'Université Paris-Panthéon-Assas

### La nécessité de rechercher le consentement de la personne majeure sous tutelle avant la prise de décision par le médecin d'arrêt ou de limitation d'un traitement qui traduirait une obstination déraisonnable

Les débats sur la fin de vie, au cœur de l'actualité politique depuis le début de l'année 2025<sup>1</sup>, traduisent la recherche malaisée d'un équilibre entre le droit à la vie et le droit à une fin de vie digne<sup>2</sup>. Ce dernier, dont les prémices sont posées vingt ans plus tôt dans la loi dite « Leonetti » du 22 avril 2005, est consacré officiellement dans la loi « Claeys-Leonetti » du 2 février 2016<sup>3</sup>, créant de nouveaux droits en faveur des malades et des personnes en fin de vie. Le consentement libre et éclairé<sup>4</sup> constitue la pierre angulaire de ce cadre juridique<sup>5</sup> devant nécessairement être appliqué au cas par cas, sous le contrôle particulièrement vigilant du juge<sup>7</sup>. C'est ce qui constitue le cœur de l'affaire qu'a jugée, en formation collégiale, le Tribunal administratif de Paris le 28 mars 2025.

Un patient majeur, porteur d'une trisomie 21 et placé sous le régime de tutelle, a été admis aux urgences à la suite d'une paralysie soudaine du côté gauche du corps. Deux jours plus tard, une aggravation de son état de santé implique une nouvelle hospitalisation en urgence, l'examen neurologique concluant à une tétraparésie spastique. Le lendemain, une opération provoque une tétraplégie incomplète. À la suite de cette opération, le patient est admis en réanimation chirurgicale, en raison de complications respiratoires, infectieuses et neurologiques, justifiant une prise en charge prolongée.

L'équipe médicale en charge du patient, à la suite d'une réunion collégiale et pluridisciplinaire, a décidé de ne pas traiter un nouvel épisode infectieux, de ne mettre en œuvre ni nouvelle antibiothérapie ni nouvelle chirurgie, d'augmenter de manière limitée les catécholamines, de dispenser une quantité limitée de fraction inspirée en oxygène et de ne pas procéder à une réanimation en cas d'arrêt cardiaque. La sœur du patient, tutrice légale de celui-ci, estimant qu'une amélioration de l'état de santé de son frère est possible, saisit en référé le Tribunal administratif de Paris afin de suspendre cette décision de limitation des thérapeutiques actives. La condition d'urgence étant évidemment remplie, le juge administratif réalise alors un contrôle particulier, propre aux décisions relatives à l'arrêt ou à la non mise en œuvre d'un traitement au titre du refus de l'obstination déraisonnable. Il rappelle ainsi non seulement la portée de cette notion, en estimant qu'elle n'est pas caractérisée en l'espèce (I) et le champ d'application de l'alinéa 8 de l'article L.1111-4 du Code de la santé publique relatif au consentement de la personne majeure sous tutelle à ce qu'il lui soit délivré des soins, qu'il étend aux décisions d'arrêter ou de ne pas mettre en œuvre un traitement (II).

<sup>1</sup> Proposition de loi relative au droit et à l'aide à mourir et proposition de loi visant à garantir l'égal accès de tous aux soins palliatifs, adoptées par l'Assemblée nationale le 25 mai 2025

<sup>2</sup> L'encadrement d'une fin de vie digne résulte d'un ensemble de textes : la loi n°99-477 du 9 juin 1999 visant à garantir le droit à l'accès aux soins palliatifs, la loi n°2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé, la loi n°2005-370 du 22 avril 2005 relative aux droits des malades et à la fin de vie, la loi n°2016-87 du 2 février 2016 créant de nouveaux droits en faveur des malades et des personnes en fin de vie

<sup>3</sup> Loi n°2005-370 du 22 avril 2005 relative aux droits des malades et à la fin de vie

<sup>4</sup> Loi n°2016-87 du 2 février 2016 créant de nouveaux droits en faveur des malades et des personnes en fin de vie

<sup>5</sup> Article L1111-4 du Code de la santé publique. Plus généralement : article 16-3 al 2 du Code civil

<sup>6</sup> L'encadrement des droits des personnes malades et des usagers du système de santé est codifié aux articles L1110-1 à L1115-3 du Code de la santé publique

<sup>7</sup> V. sur le sujet E. FOURNERET, « le malade, le médecin et le juge : qui décide en fin de vie ? », *Les cahiers de la justice* 2017, p. 457

## Commentaire : **Ludivine DEJUST**, ATER à l'Université Paris-Panthéon-Assas

### I – L'absence de caractérisation d'une obstination déraisonnable justifiant l'arrêt du traitement

Au titre de l'article L.521-2, le juge administratif statuant en urgence, exerce « *ses pouvoirs de manière particulière* », en raison des conséquences irréversibles sur la vie du patient que porterait la décision d'arrêter ou de ne pas mettre en œuvre les soins thérapeutiques nécessaires. Le juge doit ainsi trouver un équilibre entre « *le droit au respect de la vie et le droit du patient de consentir à un traitement médical et de ne pas subir un traitement qui serait le résultat d'une obstination déraisonnable* », consacrés comme libertés fondamentales au sens de l'article L.521-2 par le Conseil d'État<sup>1</sup>. La notion d'obstination déraisonnable traduit une disproportion entre les bénéfices que peut retirer le patient des actes médicaux pratiqués et les risques qu'il encourt du fait de ces actes médicaux<sup>2</sup>.

S'appuyant sur le cadre légal fixé par le Code de la santé publique<sup>3</sup>, le juge administratif rappelle le principe, tel qu'interprété par le Conseil constitutionnel<sup>4</sup>, selon lequel « *il appartient au médecin en charge d'un patient hors d'état d'exprimer sa volonté d'arrêter ou de ne pas mettre en œuvre, au titre du refus de l'obstination déraisonnable, les traitements qui apparaissent inutiles, disproportionnés ou sans autre effet que le seul maintien artificiel de la vie* ». Cela doit se faire « *dans le respect des directives anticipées du patient* » ou, à défaut, après consultation de la personne de confiance

désignée par le patient, de sa famille ou de ses proches ainsi que, le cas échéant de son ou ses tuteurs. Il revient au médecin, en cas de décision d'arrêt de traitement, « *de sauvegarder la dignité du patient et de lui dispenser les soins palliatifs nécessaires* ».

S'insérant dans la ligne jurisprudentielle du Conseil d'État, tracée depuis l'affaire *Lambert*<sup>5</sup>, le juge rappelle les conditions d'arrêt des traitements pour obstination déraisonnable. Il énonce ainsi que le médecin doit, pour prendre sa décision, « *se fonder sur un ensemble d'éléments, médicaux et non médicaux, dont le poids respectif ne peut être prédéterminé et dépend des circonstances particulières à chaque patient, le conduisant à appréhender chaque situation dans sa singularité* ». Ainsi « *les éléments médicaux [...] doivent couvrir une période suffisamment longue, être analysés collégialement et porter notamment sur l'état actuel du patient, sur l'évolution de son état depuis la survenance de l'accident ou de la maladie, sur sa souffrance et sur le pronostic clinique* »<sup>6</sup>. En outre, le Tribunal administratif énonce que « *la seule circonstance qu'une personne soit dans un état irréversible d'inconscience ou, à plus forte raison, de perte d'autonomie la rendant tributaire* » d'une alimentation et hydratation artificielle et d'une ventilation mécanique, ne permet pas de caractériser une « *obstination déraisonnable* », de nature à justifier l'arrêt du traitement.

<sup>1</sup> CE, Ass. 24 juin 2014, Mme Lambert, n°375081, 375090 et 37509

<sup>2</sup> Articles L1110-5 et L1110-5-1 du Code de la santé publique

<sup>3</sup> Articles L1110-1, L1110-2, L1110-5, L1110-5-1, L1110-5-2 et L1111-4

<sup>4</sup> Cons. Const., 2 juin 2017, n°2017-632 QPC

<sup>5</sup> CE, Ass., 24 juin 2014, Mme Lambert, n°375081, 375090 et 37509

<sup>6</sup> TA de Melun, 02 août 2024, n°2409481

## Commentaire : **Ludivine DEJUST**, ATER à l'Université Paris-Panthéon-Assas

. Cette appréciation par la négative de la notion « d'obstination déraisonnable » s'inscrit dans le sillage de la jurisprudence antérieure du Conseil d'Etat<sup>7</sup>. Ainsi, bien que des risques importants de complication existent, le juge relève une amélioration des conditions de ventilation du patient et de son confort à la suite des opérations pratiquées antérieurement.

### **II – L'absence de recherche du consentement du patient à la limitation du traitement**

L'alinéa 8 de l'article L1111-4 du Code de la santé publique prévoit que le consentement libre et éclairé de la personne majeure sous tutelle doit être recueilli avant de lui délivrer des soins, si celle-ci est apte à exprimer sa volonté, au besoin avec l'assistance de la personne chargée de sa protection. Le Tribunal administratif étend ce principe aux décisions d'arrêter ou de ne pas mettre en œuvre des traitements dans la mesure où ceux-ci apparaissent inutiles, disproportionnés ou sans autre effet que le maintien artificiel de la vie. Le médecin doit donc rechercher le consentement du patient afin de conclure s'il est apte ou non à exprimer sa volonté, en prenant en compte, si tel est le cas, la volonté antérieurement exprimée. Si le patient apparaît apte à exprimer sa volonté, il doit alors pouvoir consentir ou non à la limitation de ses traitements.

Dans le cas où la volonté du patient est inconnue, le Tribunal administratif, reprenant la jurisprudence classique<sup>8</sup>, affirme qu'il ne peut exister de présomption de refus du patient à être maintenu en vie. Il revient alors au médecin, « *guidé par le souci de la plus grande bienfaisance* » à l'égard du patient, de prendre en compte l'avis de la personne de confiance, des membres de sa famille ou d'un proche afin de chercher une position consensuelle.

Or, en l'espèce, le juge administratif considère qu'il n'est pas démontré, au regard des éléments étudiés, que le patient n'était pas apte à exprimer sa volonté dans la mesure où il communique par « *réactions reproductibles* » avec sa famille et les soignants. Son consentement à la limitation des thérapeutiques actives aurait donc dû être recherché par l'équipe médicale. Par conséquent, la décision prise porte une atteinte grave et manifestement illégale au droit au respect de la vie, conduisant le juge à en suspendre l'exécution. La vigilance et la rigueur du Tribunal administratif lors de son contrôle de la mise en œuvre du cadre législatif prévu par le Code de la santé publique, illustre cette recherche constante d'un équilibre entre des considérations éthique, médicale et juridique, indispensable à la protection des droits des patients.

---

<sup>7</sup> Au sujet de l'arrêt de traitement d'une personne mineure : CE, ord., 08 mars 2017, n°408146

<sup>8</sup> CE, Ass., 24 juin 2014, *Mme Lambert*, *op. cit.*

Direction de publication :  
Corinne Ledamoisel

Conception et coordination :  
Monique Rey-Coquais Salzmänn, Benjamin Rohmer,

Contributeurs :

Rapporteurs publics : Vivien Beaujard, Noémie Beugelmans-Lagane, Anne Castéra, Antoine Errera, Grégory Gandolfi, Mathieu Gualandi, Julien Grandillon, Laure Marcus, Yvan Pertuy

Contributeurs universitaires Paris Panthéon ASSAS : Ilyes Aupied, François Blanc, Clémentine Castro, Ludivine Dejust, Clémence De Saulce, Kyriaki-Théodora Fortsaki, William Gremaud, Jules Guilbert, Amaury Mathieu, Ariane Meynaud-Zeroual, Benoît Plessix, Esteban Renaud, Justine Thomas

Conception graphique : Roshni Raghunandan

Crédits photographies : Tribunal administratif de Paris

ISSN : 3036-2326

