

CAA de NANCY, 4ème chambre, 30/05/2023, 20NC02446, Inédit au recueil Lebon

Islamisme et Dérives radicalisées

Jurisprudence administrative (CE, TA, CAA)

Date	30/05/2023
Juridiction / Nature	Cour administrative d'appel de Nancy
Formation	4ème chambre
URL Légifrance	https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000047955766

RÉSUMÉ AUTOMATIQUE

Cette décision porte sur le litige suivant : M. A... B... a demandé au tribunal administratif de Nancy d'annuler la décision du 31 janvier 2019 du ministre de la transition écologique et solidaire en ce qu'elle confirme son interdiction d'accès à un site nucléaire, de condamner l'Etat au paiement de la somme de 19 272,91 euros au titre du préjudice matériel ainsi qu'au paiement de la somme de 5 000 euros au titre du préjudice moral.

RÉSUMÉ OFFICIEL LÉGIFRANCE

[...] B... à la " mouvance islamiste radicale " et, d'autre part, de ses liens avec un " imam d'obédience salafiste " et le cas échéant, à ce que le ministre saisisse la commission consultative du secret de [...] B..., né le 02/05/1989 à Epinal (88) s'est fait remarquer pour sa proximité idéologique et directe avec un imam d'obédience salafiste ". 7. [...]

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

M. A... B... a demandé au tribunal administratif de Nancy d'annuler la décision du 31 janvier 2019 du ministre de la transition écologique et solidaire en ce qu'elle confirme son interdiction d'accès à un site nucléaire, de condamner l'Etat au paiement de la somme de 19 272,91 euros au titre du préjudice matériel ainsi qu'au paiement de la somme de 5 000 euros au titre du préjudice moral.

Par un jugement n° 1900553 du 21 mai 2019, le tribunal administratif a, avant-dire-droit sur la requête de M. A... B... ordonné un supplément d'instruction tendant à la production par le ministre de la transition écologique et solidaire de tous les éléments permettant au tribunal de se prononcer sur la légalité de la décision attaquée, en particulier, les éléments factuels permettant d'établir la réalité et la nature, d'une part, de l'appartenance de M. B... à la " mouvance islamiste radicale " et, d'autre part, de ses liens avec un " imam d'obédience salafiste " et le cas échéant, à ce que le ministre saisisse la commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN) d'une demande d'avis sur la déclassification et la communication des informations concernant M. B..., qu'il communique le sens de cet avis et, s'il estimait que certaines des informations ne peuvent être communiquées au tribunal, qu'il transmette tous les éléments sur la nature des informations protégées et les raisons pour lesquelles elles sont classifiées, dans un délai de trois mois à compter de la notification du jugement.

Par un jugement n° 1900553 du 31 mars 2020, le tribunal administratif de Nancy a annulé la décision du 31 janvier 2019, a condamné l'Etat à verser à M. B... la somme de 8 398,16 euros, assortie des intérêts au taux légal à compter du 26 février 2019 avec capitalisation à chaque échéance annuelle à compter du 26 février 2020 et a mis à la charge de l'Etat la somme de 2 640 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Procédure devant la cour :

Par une requête et un mémoire enregistrés le 21 août 2020 et le 24 janvier 2023, le ministre de la transition écologique et solidaire, devenu le ministre de la transition énergétique, demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement du 31 mars 2020 du tribunal administratif de Nancy ;

2°) de rejeter la demande de M. B....

Il soutient que :

- c'est à tort que le tribunal administratif a considéré que sa décision du 31 janvier 2019 confirmant l'interdiction d'accès au site de Bugey de M. B... était entachée d'une erreur manifeste d'appréciation ;

. le service central du renseignement territorial a signalé des comportements de M. B... de nature à suggérer que sa présence au centre nucléaire de production d'électricité (CNPE) représenterait un danger pour l'installation et il est inscrit dans le fichier de prévention des atteintes à la sécurité publiques (PAPS) ;

. des impératifs de sécurité publique et de protection des sources d'information s'opposent à ce que certains éléments soient portés à la connaissance de la juridiction dans leur intégralité ; compte tenu des intérêts à protéger et du caractère vital des installations concernées les restrictions dans l'information de M. B... semblent proportionnées tant au but à atteindre qu'aux conséquences induites ;

. il ne ressortait d'aucune pièce du dossier que les informations concernant M. B... auraient été classifiées, de sorte que le tribunal administratif ne pouvait pas lui enjoindre de saisir la commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN) et voir dans cette absence de saisine un manque de diligence de sa part ;

. les premiers juges n'ont pas tiré les conséquences de l'inscription de M. B... au fichier PAPS ; les mentions contenues dans ce fichier, dont le régime juridique est prévu par les articles R. 236-11 à R. 236-20 du code de la sécurité intérieure, ne peuvent être révélées et produites au débat contentieux ;

- c'est à tort que le tribunal administratif a considéré qu'il y avait eu faute de l'Etat et qu'à ce titre, il l'a condamné à verser la somme de 8 398,16 euros à M. B... ;

. la décision litigieuse du 31 janvier 2019 ne souffre d'aucune illégalité, comme cela a été démontré dans ses écritures de première instance, et ne pouvait donc engager la responsabilité de l'Etat ;

. en l'absence d'un lien de causalité entre les préjudices liés à la perte de ses revenus et au titre

des frais de procès engagés à l'occasion du référé suspension, c'est à tort que les premiers juges ont condamné l'Etat à indemniser M. B....

Par deux mémoires enregistrés le 10 janvier 2023 et 13 mars 2023, M. B..., représenté par Me Ben Hadj Younes conclut :

1°) au rejet de la requête ;

2°) par la voie de l'appel incident :

. à ce que le jugement soit réformé en tant qu'il fixe à 1 838,16 euros l'indemnisation au titre du préjudice matériel subi ;

. à ce que l'Etat soit condamné à lui verser la somme de 21 913,31 euros en réparation du préjudice matériel subi du fait de l'illégalité fautive de la décision du 31 janvier 2019 ;

3°) à ce qu'il soit mis à la charge de l'Etat une somme de 3 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- les moyens soulevés par le ministre de la transition énergétique ne sont pas fondés.

sur la décision du 31 janvier 2019 :

- c'est à bon droit que les premiers juges ont annulé le 31 mars 2020 cette décision pour erreur manifeste d'appréciation ; le ministre, qui n'a pas déféré à la mesure d'instruction des premiers juges visant à apporter des éléments d'informations supplémentaires de nature à leur permettre de se prononcer en connaissance de cause, n'apporte toujours pas, à hauteur d'appel, de pièces de nature à établir qu'il entretiendrait des relations avec un imam rigoriste défendant des thèses de l'islam radical ;

sur son appel incident portant sur ses conclusions indemnitaires :

- c'est à tort que les premiers juges n'ont pas pris en compte ses indemnités de déplacement alors qu'elles constituent un élément de sa rémunération ;

- il est fondé à solliciter la somme de 26 718,79 euros, à laquelle il convient de retrancher 4 805,48 euros versés par Pôle emploi, soit une somme globale de 21 913,31 euros.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de la défense ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Roussaux, première conseillère,
- les conclusions de M. Michel, rapporteur public,
- et les observations de Me Djermoune substituant Me Ben Hadj Younes, représentant M. B....

Considérant ce qui suit :

1. M. B... a été recruté en juillet 2016 par la société SGS pour exercer les fonctions de technicien en maintenance nucléaire. Par un courrier en date du 28 novembre 2018, la société Electricité de France a informé la société SGS qu'après une enquête préalable, et après avoir pris connaissance de l'avis défavorable de l'autorité administrative, l'accès de M. B... au centre nucléaire de production d'électricité de Cattenom, dont il relève, n'était pas autorisé. Par une lettre du 1er décembre 2018, l'intéressé a formé un recours préalable obligatoire contre le refus d'accès devant le ministre de la transition écologique et solidaire qui, par une décision du 31 janvier 2019, l'a rejeté. M. B... a demandé au tribunal administratif de Nancy l'annulation de cette décision et la condamnation de l'Etat à l'indemniser des préjudices qu'il estime avoir subis de fait de son illégalité. Après avoir ordonné un supplément d'instruction par un jugement avant dire droit du 21 mai 2019, le tribunal administratif de Nancy a annulé la décision du 31 janvier 2019 par confirmant l'interdiction d'accès de M. B... à un site nucléaire et a condamné l'Etat à lui verser la somme de 8 398,16 euros, par un jugement du 31 mars 2020, dont le ministre de la transition écologique relève appel. Par un appel incident, M. B..., demande à ce que le jugement soit réformé en tant qu'il a limité la somme qui lui a été allouée au titre du préjudice matériel subi à 1 838,16 euros et sollicite la condamnation de l'Etat à lui verser la somme de 21 913,31 euros en réparation du préjudice matériel subi.

Sur la régularité du jugement attaqué :

2. Contrairement à ce que soutient le ministre, dans le jugement avant dire droit, le tribunal administratif s'est borné à lui enjoindre de produire, en complément des indications figurant dans

la note de renseignement du service central de renseignement territorial, tous les éléments qui pouvaient être versés au dossier dans le respect des exigences liées à la sécurité nationale, et, seulement le cas échéant, si le ministre devait refuser la communication d'éléments au motif qu'ils sont protégés par le secret de la défense nationale, de saisir la commission compétente. Le ministre n'est donc pas fondé à contester la régularité de la mesure d'instruction tendant à la saisine de cette commission, en soutenant qu'aucun des documents dont il entend se prévaloir ne serait protégé par le secret de la défense nationale, dès lors que cette mesure d'instruction était adressée à titre conditionnel, en complément de la demande de pièces, et ne saurait être regardée comme frustratoire.

Sur la légalité de la décision du 31 janvier 2019 :

3. En vertu de l'article L. 1332-1 du code de la défense : " Les opérateurs publics ou privés exploitant des établissements ou utilisant des installations et ouvrages, dont l'indisponibilité risquerait de diminuer d'une façon importante le potentiel de guerre ou économique, la sécurité ou la capacité de survie de la nation, sont tenus de coopérer à leurs frais dans les conditions définies au présent chapitre, à la protection desdits établissements, installations et ouvrages contre toute menace, notamment à caractère terroriste ". Aux termes de l'article L. 1332-2-1 du même code : " L'accès à tout ou partie des établissements, installations et ouvrages désignés en application du présent chapitre est autorisé par l'opérateur qui peut demander l'avis de l'autorité administrative compétente dans les conditions et selon les modalités définies par décret en Conseil d'Etat. / L'avis est rendu à la suite d'une enquête administrative (...) La personne concernée est informée de l'enquête administrative dont elle fait l'objet ". L'article R. 1332-22-1 du même code précise que : " Avant d'autoriser l'accès d'une personne physique ou morale à tout ou partie d'un point d'importance vitale qu'il gère ou utilise, l'opérateur d'importance vitale peut demander par écrit l'avis du préfet de département dans le ressort duquel se situe le point d'importance vitale (...). / Cette demande peut justifier que soit diligentée sous le contrôle de l'autorité concernée une enquête administrative destinée à vérifier que les caractéristiques de la personne physique ou morale intéressée ne sont pas incompatibles avec l'accès envisagé et pouvant donner lieu à la consultation des traitements automatisés de données personnelles mentionnés à l'article 26 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978. (...) ". Aux termes de l'article R. 1332-22-3 du code de la défense: "

L'opérateur d'importance vitale informe par écrit la personne concernée de la demande d'avis formulée auprès de l'autorité administrative et lui indique que, dans ce cadre, elle fait l'objet d'une enquête administrative conformément aux dispositions de l'article L. 1332-2-1 du présent code ". Enfin, l'article R. 1332-33 du même code dispose que : " Préalablement à l'introduction d'un recours contentieux contre tout acte administratif pris en application du présent chapitre (...), le requérant adresse un recours administratif au ministre coordonnateur du secteur d'activités dont il relève. Le ministre statue dans un délai de deux mois. En l'absence de décision à l'expiration de ce délai, le recours est réputé être rejeté ".

4. En vertu de ces dispositions, l'accès d'une personne à une installation d'importance vitale peut être refusé par l'exploitant de l'installation lorsque les caractéristiques de cette personne ne sont pas compatibles avec cet accès. L'exploitant peut solliciter par écrit l'avis du préfet de département, lequel peut demander à ce que soit diligentée une enquête administrative destinée à vérifier que les caractéristiques de la personne physique ou morale intéressée ne sont pas incompatibles avec l'accès envisagé. Lorsqu'il est saisi, par le recours administratif prévu à l'article R. 1332-33 à titre de préalable obligatoire, d'une décision de refus d'accès à une telle installation, il appartient au ministre compétent d'apprécier, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, si les caractéristiques de la personne concernée sont effectivement incompatibles avec l'accès à l'installation en cause.

5. Il ressort des pièces du dossier que, pour confirmer le retrait de l'autorisation d'accès de M. B... au centre de production nucléaire d'électricité de Cattenom, le ministre de la transition écologique et solidaire s'est fondé, dans la décision du 31 janvier 2019 prise sur recours administratif préalable obligatoire, sur le fait que les éléments résultant de l'enquête administrative étaient incompatibles avec la présence de l'intéressé sur un site nucléaire et avec le travail qu'il y effectuait.

6. Le ministre n'a produit à hauteur d'appel aucun document complémentaire par rapport à ceux qu'il a communiqués en première instance, à savoir la fiche établie par le commandement spécialisé pour la sûreté nucléaire (COSSEN) dans le cadre de l'enquête administrative, qui indique, sans plus de précisions que M. B... " fait l'objet d'un suivi par le service central du renseignement territoriale (SCRT) du ministère de l'intérieur pour son appartenance à la

mouvance islamiste radicale. Il est à ce titre inscrit dans le fichier de prévention des atteintes à la sécurité publique. Une note de renseignement du SCRT, jointe à la présente fiche, est produite au titre du contentieux " et la note de renseignement du SCRT du 27 février 2019 contenant la seule mention suivante : " M. B..., né le 02/05/1989 à Epinal (88) s'est fait remarquer pour sa proximité idéologique et directe avec un imam d'obédience salafiste ".

7. Toutefois, ces seuls éléments généraux, qui ne sont étayés par aucune autre pièce, ne se réfèrent à aucun fait suffisamment précis et circonstancié qui pourrait établir que M. B... présenterait, en raison notamment de telles relations, des caractéristiques incompatibles avec l'accès à un établissement nucléaire. Par ailleurs, M. B... produit des attestations de collègues qui exposent ses qualités professionnelles et ne rapportent aucune conversation relative à une pratique religieuse. Il ressort également des pièces du dossier que l'employeur de M. B... a toujours été satisfait du comportement de ce dernier au cours des trois années de son activité professionnelle au sein de centres nucléaires de production électrique. Dans ces conditions, l'administration ne peut être regardée comme ayant apporté une preuve suffisante à l'appui de ses allégations sur le risque de vulnérabilité que représenterait M. B..., sans qu'elle puisse se prévaloir du caractère sensible de certaines informations concernant l'intéressé pour refuser de produire le moindre élément suffisamment circonstancié. Il s'ensuit qu'en refusant l'accès au site nucléaire, le ministre a entaché sa décision d'une erreur d'appréciation.

8. Il résulte de ce qui précède que le ministre n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Nancy a annulé la décision du 31 janvier 2019 de refus d'accès au centre nucléaire de production électrique opposée à M. B....

Sur les conclusions dirigées contre la condamnation indemnitaire de l'Etat :

En ce qui concerne la perte de revenus :

9. En premier lieu, il résulte de ce qui précède que l'interdiction d'accéder à un site nucléaire visant M. B... est entachée d'illégalité. Cette dernière constitue une faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat.

10. En deuxième lieu, M. B... a été licencié par son employeur en raison de la décision de refus d'accès ne lui permettant plus d'exercer les prestations prévues à son contrat de travail, lequel stipulait que la non obtention des habilitations et/ou agréments nécessaires à son activité constitue

un motif de licenciement immédiat. Par suite, et contrairement à ce que soutient le ministre par la voie de l'appel principal, la perte de revenus de M. B... à la suite de son licenciement présente un lien direct de causalité avec la décision de refus d'accès, ouvrant ainsi droit à la réparation du préjudice subi.

11. En troisième lieu, pour l'évaluation du montant du préjudice lié à la perte de revenus, doit être prise en compte, outre le salaire, la perte de celles des primes et indemnités dont l'intéressé avait, pour la période en cause, une chance sérieuse de bénéficier, à l'exception de celles qui, eu égard à leur nature, à leur objet et aux conditions dans lesquelles elles sont versées, sont seulement destinées à compenser les frais, charges ou contraintes liés à l'exercice effectif des fonctions. Il y a par ailleurs lieu de déduire, le cas échéant, le montant des rémunérations que le salarié a pu se procurer par son travail au cours de la période d'éviction, le montant des rémunérations nettes et des allocations de toute nature pour perte d'emploi qu'il a perçues au cours de cette même période, ainsi que, le cas échéant, les sommes perçues à titre d'indemnité de licenciement.

12. Contrairement à ce que soutient M. B..., par la voie de l'appel incident, il résulte de son contrat de travail que les frais de déplacement sont remboursés en contrepartie des déplacements effectivement réalisés correspondant ainsi à la seule compensation des frais, charges ou contraintes liées à l'exercice des fonctions. De tels frais ne peuvent donc pas donner lieu à indemnisation.

13. Par ailleurs, il résulte de l'instruction, et notamment des bulletins de paye de M. B..., que celui-ci a continué à percevoir, au titre de son salaire, une rémunération du 1er décembre 2018 jusqu'au 7 mars 2019, de sorte que pour cette période, M. B... ne peut prétendre à une indemnisation d'un manque à gagner, en l'absence de préjudice. S'agissant de la période du 8 mars 2019 au 30 septembre 2019, il résulte de l'instruction qu'au regard de son salaire mensuel net moyen de 1 343,85 euros, non contesté par les parties, il aurait dû percevoir la somme de 9 070,98 euros (1 007,88 euros au titre de mars 2019 et 1 343,85 euros au titre des autres mois, soit 8 063,10 euros). Pour déterminer le préjudice effectivement subi, il y a lieu de déduire les revenus de remplacements versés par Pôle emploi au titre de cette période, soit 5 910,32 euros au regard des pièces soumises à l'instruction. Ainsi, M. B... est fondé à solliciter, par la voie de l'appel incident, que l'indemnisation de son préjudice tenant aux pertes de revenus, évalué à 1 838,16 euros par les

premiers juges, soit portée à 3 160,66 euros.

En ce qui concerne les frais de justice exposés par M. B... à l'occasion de l'instance en référé suspension :

14. En premier lieu, aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : " Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens (...) ".

15. Les frais de justice exposés devant le juge administratif en conséquence directe d'une faute de l'administration sont susceptibles d'être pris en compte dans le préjudice résultant de la faute imputable à celle-ci. Toutefois, lorsque l'intéressé avait qualité de partie à l'instance, la part de son préjudice correspondant à des frais non compris dans les dépens est réputée intégralement réparée par la décision que prend le juge dans l'instance en cause.

16. Il résulte de ce qui précède que les frais de justice exposés par M. B... à l'occasion du référé suspension qu'il avait introduit contre la décision de refus d'accès n'ont pas un caractère indemnisable, dès lors qu'il avait la qualité de partie au cours de l'instance en question.

17. Par suite, le ministre est fondé à soutenir, par la voie de l'appel principal, que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Nancy l'a condamné à verser la somme de 1 560 euros au titre du préjudice relatif à ces frais d'avocat.

18. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède, alors que les 5 000 euros accordés par les premiers juges ne font l'objet d'aucune contestation spécifique, que la somme que l'Etat doit être condamné à verser à M. B... doit être ramenée de 8 398,16 euros à 8 160,66 euros. Il y a lieu de réformer, en ce sens, l'article 2 du jugement attaqué.

Sur les frais liés au litige :

19. Dans les circonstances particulières de l'espèce, le ministre de la transition énergétique étant la partie principalement perdante, il y a lieu, en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 500 euros à verser à M. B... sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1er : La somme que l'Etat a été condamné à verser à M. B... par l'article 2 du jugement du tribunal administratif de Nancy du 31 mars 2020 est ramenée à 8 160,66 euros.

Article 2 : Le jugement n° 1900553 du 31 mars 2020 du tribunal administratif de Nancy est réformé en ce qu'il a de contraire au présent arrêt.

Article 3 : L'Etat versera à M. B... la somme de 1 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 5 : Le présent arrêt sera notifié à M. A... B... et au ministre de la transition énergétique.

Délibéré après l'audience du 9 mai 2023, à laquelle siégeaient :

- Mme Samson-Dye, présidente,
- Mme Stenger, première conseillère,
- Mme Roussaux, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe, le 30 mai 2023.

La rapporteure,

Signé : S. RoussauxLa présidente,

Signé : A. Samson-Dye

La greffière,

Signé : N. Basso

La République mande et ordonne au ministre de la transition énergétique en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,

La greffière,

N. Basso

2

N° 20NC02446

RÉFÉRENCE

Cour administrative d'appel de Nancy, 4ème chambre, 30 mai 2023. Base open data des décisions de la juridiction administrative, tenue par le Conseil d'État. Diffusée via Légifrance : <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000047955766>. Données sous Licence Ouverte 2.0. Dernière mise à jour de cette fiche le 3 septembre 2026.

Reproduction non opposable : seule la décision notifiée par la juridiction fait foi.