



LA LETTRE DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE NICE

n° 22 – avril 2013

SOMMAIRE

COLLECTIVITES TERRITORIALES	1
COMPETENCE	1
CONTRIBUTIONS ET TAXES	2
DOMAINE	2
ETRANGERS	3
FONCTIONNAIRES ET AGENTS PUBLICS	3
NATURE ET ENVIRONNEMENT	3
PROCEDURE	4
TRANSPORTS	4
TRAVAUX PUBLICS	5
URBANISME ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	5
JUGEMENTS PUBLIES	6

COLLECTIVITES TERRITORIALES

N° 1 : DISPOSITIONS GENERALES – Biens des collectivités territoriales – Acquisition de biens immobiliers au moyen de contrats de vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) – Critères dont dépend la licéité du recours à ces contrats

Si aucune disposition législative n'interdit aux collectivités publiques de procéder à l'acquisition de biens immobiliers au moyen de contrats de vente en l'état futur d'achèvement (VEFA), elles ne sauraient recourir à de tels contrats lorsque l'objet de l'opération consiste en la construction même d'un immeuble pour le compte de la collectivité publique, lorsque l'immeuble est entièrement destiné à devenir sa propriété et lorsqu'il a été conçu en fonction des besoins propres de la personne publique.

Une commune a pu légalement recourir au procédé de droit privé de la VEFA, régie par les dispositions de l'article 1601-3 du code civil, pour procéder à l'acquisition en état futur d'achèvement de locaux destinés à accueillir un marché couvert et des salles pour les associations, ces locaux constituant les lots en volume d'un ensemble immobilier réalisé par un aménageur privé faisant l'objet d'un seul permis de construire et comportant, en outre, des bureaux, des logements et un complexe cinématographique.

Cf. CE, Avis n° 356960 des sections de l'intérieur et des travaux publics réunies, 31 janvier 1995, aux Grands Avis du Conseil d'Etat, 3^{ème} édition, p. 297 ; CE 14 mai 2008, Communauté de communes Millau-Grands Causses, au Recueil p. 620 ; CAA Bordeaux, 19 mars 2002, Communauté Urbaine de Bordeaux, n° 97BX01384

TA Nice, 5^{ème} chambre, 15 janvier 2013, M. Mari, n° 1104813, M. Parisot, pdt-rapp., M. Laso, rapp. publ.

Ce jugement fait l'objet d'un appel

COMPETENCE

N° 2 : REPARTITION DES COMPETENCES ENTRE LES DEUX ORDRES DE JURIDICTION – Compétence déterminée par un critère jurisprudentiel – Domaine – Domaine public – Occupation – Contrat de sous-occupation du domaine public par une personne privée – Participation au service public

Un contrat de sous-occupation du domaine public conclu entre une société privée, concessionnaire de service public, et une autre société privée, autorisant cette dernière à occuper une partie du domaine public, relève de la compétence du juge administratif dès lors qu'il fait participer le sous-traitant au service public concédé. Ainsi, une convention de sous-traitance par laquelle le concessionnaire a loué certains locaux dont il est en charge de l'exploitation, en application d'une convention de délégation de service public des activités sportives, doit être regardée comme un contrat comportant occupation du domaine public, relevant de la compétence de la juridiction administrative en application des dispositions de l'article L. 2331-1 du code général de la propriété des personnes publiques, dans la mesure où elle stipule que le sous-traitant n'est pas autorisé à exercer dans ces locaux une autre activité que celle prévue dans la convention de délégation de service public, que lesdits locaux sont situés au sein même du complexe sportif qui a fait l'objet de la délégation de service public, que les heures d'ouverture des locaux loués et la modification des clés d'accès à ces locaux sont soumises à l'approbation du concessionnaire, que le sous-traitant doit respecter le règlement intérieur commun à l'ensemble des locaux concédés et qu'elle est résiliée de plein droit en cas de résiliation de la convention de délégation de service public.

Cf. CE, Sect., 28 décembre 2009, Société Brasserie du Théâtre, au Recueil p. 528

TA Nice, 5^{ème} chambre, 6 mars 2013, Société Carilis, n° 1000996, M. Parisot, pdt, M. Pascal, rapp., M. Laso, rapp. publ.

Ce jugement fait l'objet d'un appel

CONTRIBUTIONS ET TAXES

N°3 : GENERALITES – Textes fiscaux – Conventions internationales – Personnes physiques imposables – Lieu d'imposition

Il résulte des termes mêmes de l'article 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales que le principe de non-discrimination qu'il édicte ne concerne que la jouissance des droits et libertés reconnus par ladite convention et par les protocoles additionnels à celle-ci. Si la requérante se prévaut, à l'appui de ses conclusions en décharge, des stipulations de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à cette convention, pour faire valoir que l'article 7-1 de la convention franco-monégasque instaure une discrimination fondée sur la nationalité, l'imposition des sommes mises à la disposition d'un contribuable ne saurait être regardée comme portant par elle-même une atteinte au respect des biens au sens de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel. Une personne ne peut bénéficier des stipulations de cet article que si elle peut faire état de la propriété d'un bien qu'elles ont pour objet de protéger et à laquelle il aurait été porté atteinte. A défaut d'une créance certaine, l'espérance légitime d'obtenir la restitution d'une somme d'argent doit être regardée comme un bien au sens de ces stipulations.

La convention franco-monégasque du 18 mai 1963 a pour double finalité d'éviter, pour les ressortissants français, les situations de double absence d'imposition, la France ayant instauré un impôt sur le revenu alors que la principauté de Monaco ne connaît pas ce type d'imposition et de limiter l'évasion fiscale que permettrait le transfert du domicile du contribuable de la France vers Monaco, tout en maintenant un régime particulier pour les personnes justifiant d'au moins cinq années de résidence à Monaco à la date du 13 octobre 1962. Les stipulations de son article 7-1 créent, pour les personnes ne remplissant pas la condition de durée de résidence, une présomption de domiciliation fiscale en France et permettent ainsi l'application des dispositions de l'article 4 A du code général des impôts qui posent le principe que les personnes qui ont en France leur domicile fiscal sont passibles de l'impôt sur le revenu à raison de l'ensemble de leurs revenus. En instituant ce mécanisme de taxation, l'Etat français ne peut être regardé comme ayant remis en cause un avantage fiscal dont les contribuables pouvaient escompter la pérennisation. La circonstance que les ressortissants français n'auraient pas, sans les stipulations de l'article 7-1, été imposables, ne peut être regardée comme constituant un bien au sens de l'article 1^{er} du premier protocole. Les ressortissants français résidant à Monaco ne peuvent dès lors se prévaloir d'aucune espérance légitime de ne pas être imposés en France à raison de l'ensemble de leurs revenus. Il en va ainsi même s'ils sont nés à Monaco et ont toujours résidé sur le territoire de cet Etat, surtout lorsqu'ils sont, comme la requérante, nés à une époque où les stipulations de la convention franco-monégasque étaient entrées en vigueur et qu'ils ne peuvent, par suite, se prévaloir de droits à valeur patrimoniale établis. La requérante ne peut en conséquence soutenir que l'imposition qu'elle conteste, établie sur le fondement de la convention franco-monégasque, porte atteinte au respect de ses biens, à raison d'une discrimination fondée sur la nationalité.

TA Nice, 6^{ème} chambre, 8 mars 2013, Mme U., n° 1004490, M. Blanc, pdt, Mme Amslem, rapp., M. Sabroux, rapp. publ.

DOMAINE

N° 4 : DOMAINE PUBLIC – Consistance et délimitation – Domaine public artificiel – Aménagement spécial et affectation au service public ou à l'usage du public – Bien entré dans le domaine public avant l'entrée en vigueur du code général de la propriété des personnes publiques – Service public géré par une collectivité publique distincte de la collectivité propriétaire – Influence de l'entrée en vigueur du code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP)

Le 24 octobre 1987, le centre hospitalier de Menton a signé un bail à construction avec une société anonyme d'habitations à loyer modéré en vue de l'édification, sur un terrain, qui appartenait alors à la commune de Menton, d'une maison d'accueil pour personnes âgées dépendantes. A cette date, était prévue de façon certaine l'affectation de ce terrain nu à un service public moyennant des aménagements spéciaux. En application de la théorie de la domanialité publique virtuelle, qui trouvait alors à s'appliquer, le terrain dont s'agit est entré dans le domaine public de la commune de Menton, la condition d'affectation à un service public étant remplie, alors même que le service public était géré par un établissement public local distinct de la commune propriétaire. L'entrée en vigueur, au 1^{er} juillet 2006, du code général de la propriété des personnes publiques n'a pu, par elle-même, avoir eu pour effet d'entraîner le déclassement de cette dépendance du domaine public, alors même que les conditions d'appartenance au domaine public désormais fixées à l'article L. 2111-1 du CGPPP ne seraient pas remplies.

Cf. sur la domanialité publique virtuelle, CE 6 mai 1985, Association Eurolat, au Recueil p. 141 et CE Avis précité n° 356.960, des sections de l'intérieur et des travaux publics réunies, 31 janvier 1995; sur la condition d'affectation à un service public remplie alors même que le service public est géré par une personne publique distincte de la personne publique propriétaire, CE 19 décembre 2007, Commune de Mercy-le-Bas, au Recueil p. 841; sur les effets de l'entrée en vigueur du code général de la propriété des personnes publiques, CE 3 octobre 2012, Commune de Port-Vendres, n° 353915, à paraître au Recueil

TA Nice, 5^{ème} chambre, 6 mars 2013, Centre hospitalier de Menton « La Palmosa », n° 1202716, M. Parisot, pdt-rapp., M. Laso, rapp. publ.

N° 5 : DOMAINE PRIVE – Contentieux de l'aliénation – Vente à un aménageur privé d'un terrain communal pour un euro symbolique – Contreparties suffisantes et motif d'intérêt général

Un bien appartenant à une collectivité locale ne peut être cédé à une personne poursuivant des fins d'intérêt privé à un prix inférieur à sa valeur. Il convient, toutefois, pour apprécier si cette règle n'a pas été méconnue, de prendre en compte les contreparties supportées par l'acheteur et le bénéficiaire en termes d'intérêt général que la cession apporte à la collectivité vendeuse. Les terrains

d'assiette d'un projet de réaménagement urbain mis en œuvre pour l'essentiel par un promoteur-aménageur privé lui ont été cédés par une commune pour un euro symbolique alors que France Domaine les avait évalués à la somme de 18 240 000 euros. Le promoteur-aménageur doit financer les frais de dépollution du terrain et supporter un certain nombre de sujétions (reconstruction à l'identique d'une ancienne halle aux trains rendant inconstructible la moitié du terrain cédé, réalisation de 25 % de logements sociaux, construction d'un parc de stationnement de 700 emplacements alors que le plan local d'urbanisme de la commune n'impose que la réalisation de 100 places de parking). Par ailleurs, la commune tirera des avantages importants d'une opération d'aménagement qui redynamisera tout un quartier. Dans ces conditions, si le prix de vente du terrain d'assiette a été fixé à un euro symbolique, les contreparties supportées par l'aménageur privé et le bénéfice attendu par la commune de l'opération sont de nature à constituer une contrepartie suffisante à l'économie générale de la cession litigieuse. Le requérant ne saurait, par ailleurs, se prévaloir de la méconnaissance de l'article L. 1511-3 du code général des collectivités territoriales, la cession à un euro symbolique du terrain d'assiette correspondant, comme dit ci-dessus, à un prix fixé en fonction des contreparties supportées par l'acheteur et du bénéfice retiré de l'opération d'aménagement par la ville de Nice et non pas à une aide accordée par celle-ci en application dudit article.

Cf. CE 3 novembre 1997, Commune de Fougerolles, au Recueil p. 391 et CE, 25 novembre 2009, Commune de Mer, au Recueil p. 472

TA Nice, 5^{ème} chambre, 15 janvier 2013, M. Mari, n° 1104813, M. Parisot, pdt-rapp., M. Laso, rapp. publ.

Ce jugement fait l'objet d'un appel

ETRANGERS

N° 6 : SEJOUR DES ETRANGERS – Textes applicables- Conventions internationales

Un étranger, sous le coup d'un arrêté du préfet des Alpes-Maritimes d'interdiction de séjour dans le département des Alpes-Maritimes, pris en application de l'article 13 de la convention de voisinage entre la France et la Principauté de Monaco signée le 18 mai 1963 aux termes duquel « ... le séjour dans les départements des Alpes-Maritimes, du Var et des Basses-Alpes sera, sur la demande du Gouvernement princier, interdit à tout individu non français expulsé ou banni de la Principauté », peut utilement soutenir que la décision attaquée méconnaît l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'article 3-1 de la convention internationale des droits de l'enfant. Il appartient, en effet, au juge administratif de se prononcer sur la compatibilité des conventions internationales entre elles.

TA Nice, 1^{ère} chambre, 8 janvier 2013, M. D., n° 1101800, M. Pujade, pdt, M. Soli, rapp., M. Louvet, rapp. publ.

FONCTIONNAIRES ET AGENTS PUBLICS

N° 7 : CESSATION DE FONCTIONS – Licenciement pour suppression d'emploi – Procédure en matière de licenciement pour inaptitude physique devant être appliquée par l'administration

Le requérant, agent avitailleur polyvalent auprès de la CCI Nice Côte d'Azur, a été licencié pour suppression d'emploi alors qu'il a été victime d'un accident du travail entraînant son inaptitude définitive à son poste, avant la délibération de l'assemblée générale de la CCI décidant de supprimer son emploi. L'intéressé ayant été déclaré apte à un emploi sans manutention et sans contrainte posturale, la compagnie consulaire avait l'obligation de rechercher une adaptation possible de son poste ou son reclassement vers un emploi plus adapté dans le cadre de la procédure prévue en matière de licenciement pour inaptitude physique. En ne procédant pas à cette recherche et en licenciant le requérant dans le cadre de la procédure de licenciement pour suppression d'emploi, la CCI Nice Côte d'Azur a commis une erreur de droit.

TA Nice, 4^{ème} chambre, 8 février 2013, M. M., n° 1200923, M. Durand, pdt, Mme Mahé, rapp., M. Faÿ, rapp. publ.

NATURE ET ENVIRONNEMENT

N° 8 : INSTALLATIONS CLASSEES POUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT – Régime juridique – Pouvoirs du préfet – Contrôle du fonctionnement de l'installation – Constat par l'inspecteur des installations classées de l'inobservation de conditions légalement imposées à un exploitant – Compétence liée du préfet pour édicter la mise en demeure prévue à l'article L. 514-1 du code de l'environnement – Illégalité de la mise en demeure en cas d'omission de transmission du rapport de l'inspecteur des installations classées prévu à l'article L. 514-5

Alors même que le préfet a compétence liée, lorsque l'inspecteur des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) a constaté l'inobservation de conditions légalement imposées à l'exploitant d'une installation classée, pour édicter une mise en demeure de satisfaire à ces conditions dans un délai déterminé, la circonstance que le rapport de l'inspecteur constatant les manquements n'ait pas été préalablement porté à la connaissance de l'exploitant dans les conditions prescrites par l'article L. 514-5 du code de l'environnement est de nature à entacher d'irrégularité la mise en demeure prononcée. La circonstance que les divers manquements constatés dans le rapport de l'inspecteur des ICPE aient été portés à la connaissance de l'exploitant par plusieurs courriers antérieurs audit rapport n'est pas de nature à dispenser l'inspecteur de respecter la procédure définie à l'article L. 514-5 du code de l'environnement.

Cf. CE 6 décembre 2012, Ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du

logement c/ Société Arcelormital Real Estate France, n° 354241, à paraître aux Tables du Recueil

TA Nice, 3^{ème} chambre, 26 février 2013, Société Sud-Est Assainissement, n° 0903735, M. Caldéraro, pdt, Mme Zeudmi-Sahraoui, rapp., M. Brasnu, rapp. publ.

N° 9 : INSTALLATIONS CLASSEES POUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT – Régime juridique – Pouvoirs du préfet – Contrôle du fonctionnement de l'installation – Constat par l'inspecteur des installations classées de l'inobservation de conditions légalement imposées à un exploitant – Compétence liée du préfet pour édicter la mise en demeure prévue à l'article L. 514-2 du code de l'environnement – Illégalité de la mise en demeure en cas d'omission de transmission du rapport de l'inspecteur des installations classées prévu à l'article L. 514-5

Alors même que le préfet a compétence liée, lorsque l'inspecteur des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) a constaté l'exploitation d'une installation sans autorisation, pour mettre en demeure l'exploitant de déposer une demande d'autorisation, la circonstance que le rapport de l'inspecteur constatant les manquements n'ait pas été préalablement porté à la connaissance de l'exploitant dans les conditions prescrites par l'article L. 514-5 du code de l'environnement est de nature à entacher d'irrégularité la mise en demeure prononcée.

En l'espèce, par un jugement du 9 décembre 2010, le tribunal avait annulé la décision par laquelle le préfet avait autorisé l'exploitant d'une installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE) à utiliser un évapoconcentrateur pour le traitement des lixiviats au motif que l'adjonction d'un tel dispositif nécessitait le dépôt d'une nouvelle demande d'autorisation et le préfet avait, en conséquence, mis en demeure la société exploitante de déposer une nouvelle demande d'exploiter. La circonstance que la mise en demeure découlait du jugement précité ne dispensait pas l'inspecteur des ICPE de respecter la procédure définie à l'article L. 514-5 du code de l'environnement.

Cf. CE 6 décembre 2012, Ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement c/ Société Arcelormital Real Estate France, n° 354241, à paraître aux Tables du Recueil

TA Nice, 3^{ème} chambre, 26 février 2013, Société Sud-Est Assainissement, n° 1101485, M. Caldéraro, pdt, Mme Zeudmi-Sahraoui, rapp., M. Brasnu, rapp. pub.

PROCEDURE

N° 10 : PROCEDURES INSTITUTEES PAR LA LOI DU 30 JUIN 2000 – Référé tendant au prononcé de mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale (art. L. 521-2 du code de justice administrative) – Conditions d'octroi de la mesure demandée – Atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale – Atteinte grave et manifestement illégale – Oui

Est de nature à porter une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté fondamentale que constitue le droit à un hébergement d'urgence, la décision par laquelle le préfet a accordé le concours de force publique pour l'expulsion d'une occupante et de ses deux filles reconnues prioritaires pour l'attribution d'un logement dans le cadre du droit au logement opposable et qui n'ont reçu aucune proposition de logement alors même que par un jugement du 20 décembre 2012 le tribunal administratif de Nice a enjoint au préfet d'assurer le relogement de cette famille dans le délai de 10 jours sous peine d'une astreinte de 1 700 euros par mois de retard.

Injonction est faite au préfet d'accueillir les intéressées dans le cadre d'un dispositif d'urgence et ce jusqu'à l'obtention d'un logement, dans le délai de vingt-quatre heures à compter de la notification de l'ordonnance sous peine d'une astreinte de 100 euros par jour de retard.

TA Nice, 13 mars 2013, Mme G., n° 1300733, M. Caldéraro, juge des référés

N° 11 : PROCEDURES INSTITUTEES PAR LA LOI DU 30 JUIN 2000 – Référé tendant au prononcé de toutes autres mesures utiles (art. L. 521-3 du code de justice administrative) – Conditions d'octroi de la mesure demandée – Pouvoirs et devoirs du juge

Si le juge des référés, saisi en application de l'article L. 521-3 du code de justice administrative, ne peut faire obstacle à l'exécution d'une décision administrative, il ne peut pas plus faire obstacle à l'intervention d'une décision administrative. Par suite, un requérant n'est pas fondé à demander au juge des référés d'enjoindre à un département et à une paierie départementale de cesser de lui délivrer des commandements de payer et des mises en demeure.

TA Nice, 22 janvier 2013, M. F. et autres, n° 1300138, M. Poujade, juge des référés

TRANSPORTS

N° 12 : TRANSPORTS AERIENS – Police des aérodromes – Sanctions administratives – Champ d'application des articles R. 213-3 et R. 217-2 du Code de l'aviation civile

L'arrêté interministériel du 12 novembre 2003 relatif aux mesures de sûreté du transport aérien et l'arrêté préfectoral du 7 août 2008 relatif aux mesures de police applicables sur l'aérodrome de Cannes-Mandelieu, pris en application de l'article R. 213-3 du code de l'aviation civile (CAC), sont applicables à toutes les personnes autorisées à occuper ou à utiliser la zone réservée des aérodromes, et fixent le contenu des programmes de sûreté aérienne qu'elles sont tenues de respecter. Le requérant qui pratique l'aviation de loisir et qui est propriétaire d'un avion de tourisme basé sur l'aérodrome de Cannes-Mandelieu, est tenu de porter, sous peine d'amende administrative prévue à l'article R. 217-2 du CAC, un vêtement de signalisation à haute visibilité et de porter, de manière visible, son titre de circulation dès lors qu'il se trouve sur une aire de l'aéroport située en zone réservée et dès lors qu'il n'exécute pas le trajet entre son avion et l'aérogare ni n'exécute une action concourant directement à la réalisation

d'un vol. Contrôlé par les services de police alors qu'il déplaçait une armoire sur une aire de trafic aérien, le requérant ne pouvait être regardé comme exécutant une action concourant directement à la réalisation d'un vol.

TA Nice, 5^{ème} chambre, 15 janvier 2013, M. A., n° 1001388, M. Parisot, pdt, M. Pascal, rapp., M. Laso, rapp. publ.

TRAVAUX PUBLICS

N° 13 : NOTION DE TRAVAIL PUBLIC ET D'OUVRAGE PUBLIC – Ouvrage public – Ouvrage présentant ce caractère

Un mur qui assure le soutènement d'une voie privée ouverte à la circulation publique dont la commune assure l'entretien et dont il est l'accessoire constitue un ouvrage public. Les requérants sont fondés à demander réparation, en leur qualité de tiers, des dommages imputables à cet ouvrage.

Cf. CE 30 novembre 1979, Ville de Joëuf, au Recueil p. 909

TA Nice, 5^{ème} chambre, 15 janvier 2013, Indivision M., n° 1001118, M. Parisot, pdt, M. Pascal, rapp., M. Laso, rapp. publ.

[Commentaire de Xavier Latour](#) (Université de Nice-Sophia Antipolis)

Ce jugement fait l'objet d'un appel

URBANISME ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

N° 14 : REGLES GENERALES D'UTILISATION DU SOL – Règles générales de l'urbanisme – Prescriptions d'aménagement et d'urbanisme – Régime issu de la loi du 9 janvier 1985 sur la montagne – Communes classées en zone de montagne – Application de la règle de constructibilité limitée – Situation entièrement régie par le III de l'article L. 145-3 du code de l'urbanisme – Existence – Applicabilité des dispositions de l'article L. 111-1-2 – Absence.

Pour s'opposer à la demande de permis de construire, l'administration se fondait sur les dispositions de l'article L. 145-3-III du code de l'urbanisme. Toutefois, ce motif de refus étant infondé en l'absence d'élément permettant d'écarter la présomption d'activité agricole des activités d'exploitation de centres équestres, l'administration a alors invoqué, dans sa défense, les dispositions de l'article L. 111-1-2 du code de l'urbanisme relatif au principe de constructibilité limitée en dehors des zones urbanisées. La demande de substitution de base légale doit être rejetée dès lors que la commune de Lucéram, où se situait le projet litigieux, est située en zone de montagne et que les dispositions de l'article L. 145-3-III du code de l'urbanisme régissent entièrement la situation des communes de montagne pour l'application de la règle de constructibilité limitée, qu'elles soient ou non dotées d'un plan local d'urbanisme.

Cf. CE 16 avril 2012, Ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire et M. Leca, n° 323555, à paraître aux Tables du Recueil

TA Nice, 2^{ème} chambre, 7 mars 2013 n° 1002284, SCEA du Col de Braus, Mme Mazzega, pdte, Mme Salmon, rapp., M. Brasnu, rapp. publ.

N° 15 : PLANS D'AMENAGEMENT ET D'URBANISME- Plan de sauvegarde et de mise en valeur – Légalité des plans – Modification et révision des plans – Procédure de révision

Il résulte des dispositions combinées du code de l'urbanisme qu'il est loisible à l'autorité compétente de modifier le plan de sauvegarde et de mise en valeur après l'enquête publique, sous réserve, d'une part, que ne soit pas remise en cause l'économie générale du projet et, d'autre part, que cette modification procède de l'enquête, ces deux conditions découlant de la finalité même de la procédure de mise à l'enquête publique et étant d'ailleurs implicitement rappelées aux articles R. 313-12 et R. 313-13 du code de l'urbanisme.

Cf. Transposition de la jurisprudence CE 12 mars 2010, Lille Métropole Communauté Urbaine, n° 312108, au Recueil T. p. 1012

TA Nice, 2^{ème} chambre, 14 janvier 2013, n°s 0805259 et 1101541, M. P., M. Orenge, pdt, Mme Giocanti, rapp., M. Brasnu, rapp. publ.

N° 16 : DECLARATION DE PROJET (article L. 126-1 du code l'environnement) – Mesure d'application d'un document d'urbanisme – Absence – Conséquence – Moyen tiré de l'illégalité d'un document d'urbanisme à l'encontre de la déclaration de projet inopérant

Pour contester la légalité de la délibération du conseil municipal de Nice déclarant le projet de stade d'intérêt général, la requérante excipait de l'illégalité du règlement du plan local d'urbanisme de Nice du 23 décembre 2010.

La déclaration de projet ne constitue pas une mesure d'application d'un document d'urbanisme. Par suite le moyen tiré de l'illégalité du plan local d'urbanisme de Nice approuvé le 23 décembre 2010 ne peut être utilement invoqué à l'encontre de la déclaration de projet, alors même que ce document d'urbanisme aurait pour objet de rendre possible l'opération objet de la déclaration de projet.

Cf. Transposition de la jurisprudence CE 25 février 2005, Association Préservons l'avenir à Ours Mons Taulhac et autres, n° 248060, au Recueil p. 83.

TA Nice, 2^{ème} chambre, 18 février 2013, n° 1103637, Association pour la protection du cadre de vie et de l'environnement dans les Alpes-Maritimes, M. Orenge, pdt, Mme Salmon, rapp., M. Brasnu, rapp. publ.

N° 17 : PROCEDURES D'INTERVENTION FONCIERE – Prémption et réserves foncières – Droits de prémption – Droit de prémption urbain – Prémption exercée au vu d'une déclaration d'intention d'aliéner comportant un prix entaché d'une erreur matérielle – Circonstance sans incidence sur la légalité de la décision de prémption

La déclaration d'intention d'aliéner comporte une erreur substantielle sur la nature des biens aliénés puisqu'il est indiqué sur ce document que les deux parcelles AI X et AI Y seront vendues au prix de 25 000 euros alors que seule la parcelle AI Y était destinée à être cédée à ce prix. Toutefois les circonstances que la déclaration d'intention d'aliéner porterait sur un bien qui n'était effectivement pas en vente et que l'unité foncière visée dans la déclaration d'intention d'aliéner ne correspondrait pas, en raison d'une erreur matérielle, à celle ayant fait l'objet de pourparlers avec la SCI vendeuse, n'est pas de nature à affecter la légalité de la décision du 25 mars 2010 par laquelle, au vu notamment des parcelles et du prix ainsi portés à sa connaissance, le Président de communauté urbaine Nice Côte d'Azur a exercé le droit de préemption sur ces biens.

Cf. CE 26 juillet 2011, Société civile immobilière du Belvédère, n° 324767, au Recueil T. p. 1192.

TA Nice, 2^{ème} chambre, 7 mars 2013, M. de G., n° 1001983, Mme Mazzega, pdte, Mme Giocanti, rapp., M. Brasnu, rapp. publ.

N° 18 : PROCEDURES D'INTERVENTION FONCIERE – Lotissements – Règlement du lotissement – Modification – Accord des propriétaires – Modalité de prise en compte des indivisions

L'article L. 442-10 du code de l'urbanisme dispose que « Lorsque les deux tiers des propriétaires détenant ensemble les trois quarts au moins de la superficie d'un lotissement ou les trois quarts des propriétaires détenant au moins les deux tiers de cette superficie le demandent ou l'acceptent, l'autorité compétente peut prononcer la modification de tout ou partie des documents, notamment du règlement et du cahier des charges relatifs à ce lotissement, si cette modification est compatible avec la réglementation d'urbanisme applicable ». Pour l'application des dispositions précitées, lorsqu'un lot est la propriété indivise de plusieurs personnes, l'accord ne peut être regardé comme acquis au titre de ce lot que lorsqu'il est donné par le ou les indivisaires titulaires d'au moins deux tiers des droits indivis.

Cf. CE 12 février 1986, Mme Lavarde, n° 51295, au Recueil T. p. 765

TA Nice, 2^{ème} chambre, 7 mars 2013, Mme D., n° 1001483, Mme Mazzega, pdte, Mme Giocanti, rapp., M. Brasnu, rapp. publ.

N° 19 : PERMIS DE CONSTRUIRE – Nature de la décision – Octroi du permis – Permis à titre précaire – Caractère exceptionnel de l'autorisation accordée

Une société a bénéficié d'un permis de construire à titre précaire tel que prévu à l'article L. 433-1 du code de l'urbanisme pour la construction d'un restaurant de plein air afin de lui permettre d'exploiter la concession de service public des bains de la mer qui lui a été accordée sur un autre lot qui, compte tenu de sa configuration ne lui aurait pas permis d'exploiter la concession accordée. Toutefois, ce motif est insuffisant pour justifier du caractère exceptionnel que de doit revêtir un permis de construire à titre précaire alors que la concession de service public accordée comportait 150 m² de surface sur les pontons pour recevoir des installations démontables et permettait, par suite, une exploitation de la plage par le délégataire.

TA Nice, 4^{ème} chambre, 26 février 2013, Mme P., Association de défense des plages de la Garoupe, n° 0900962, M. Durand, pdt, Mme Mahé, rapp., M. Fay, rapp. publ.

N° 20 : REGLES DE PROCEDURE CONTENTIEUSE SPECIALES – Introduction de l'instance – Intérêt à agir – Absence – Action dirigée par un membre du conseil municipal contre un permis de construire délivré par le maire au nom de l'Etat à une société privée

Le recours formé par une personne physique contre le permis de construire relatif au stade de Nice de 35 000 places est irrecevable dès lors que la requérante n'avait pas la qualité de voisin du projet permettant de lui conférer un intérêt à agir. Si une nouvelle qualité donnant intérêt à agir peut être invoquée à tout moment de la procédure contentieuse (1), la requérante n'est pas fondée à se prévaloir en cours d'instance de sa qualité de conseiller municipal car le permis de construire litigieux a été délivré par le maire de Nice, agissant au nom de l'Etat, à une société privée (2).

(1) CE 3 mai 1993, Société industrielle de construction, n° 124888, au Recueil T. p. 941 ; CE 10 décembre 1997, Société Norminter Gascogne Pyrénées et commune de Pia, n° 158064, au Recueil T. p. 1012.

(2) CE 27 octobre 2006, Mme Dreysse et autres, n° 286569, au Recueil T. p. 1109

TA Nice, 2^{ème} chambre, 18 février 2013, n° 1103759, Mme Gaziello, M. Orengo, pdt, Mme Salmon, rapp., M. Brasnu, rapp. publ.

N° 21 : REGLES DE PROCEDURE CONTENTIEUSE SPECIALES – Introduction de l'instance – Obligation de notification du recours – Champ d'application – Documents d'urbanisme (non) – Modification des dispositions d'un lotissement

Il résulte de des dispositions du code de l'urbanisme, dans leur rédaction issue du décret n° 2007-18 du 5 janvier 2007, que l'obligation de notification ne concerne plus les recours dirigés contre les documents d'urbanisme.

L'arrêté par lequel le maire autorise, en application des dispositions de l'article L. 442-10 du code de l'urbanisme, la modification des dispositions d'un règlement d'un lotissement relatives à la détermination du coefficient d'occupation des sols, du coefficient d'emprise au sol et des règles de prospect, a pour objet de déterminer les règles relatives à l'occupation du sol des lots. L'acte attaqué, qui doit être regardé comme une décision relative à un document d'urbanisme (1), n'entre pas dans le champ d'application de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme.

(1) CE 25 octobre 2010, Mme Gerth, n° 317557.

TA Nice, 2^{ème} chambre, 7 mars 2013, , Mme D., n° 1001483, Mme Mazzega, pdte, Mme Giocanti, rapp., M. Brasnu, rapp. publ.

JUGEMENTS PUBLIES

TA Nice, 5^{ème} chambre, 15 janvier 2013, M. M. Bulletin Juridique des Collectivités Locales (BJCL), n° 1/2013, p. 40 (avec conclusions du rapporteur public) (**n° 1 du n° 22 de la Lettre**)

Directrice de la publication :

Danièle Mazzega, Présidente du Tribunal

Comité de rédaction :

Rita Amslem, Didier Faÿ, Marguerite Ghebali-Bailly, Fleur Giocanti, Frédéric Pascal, Alain Poujade, Nadia Zeudmi-Sahraoui.

Avec la collaboration de :

Claudine Guerin
ISSN : 1954-2097

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE NICE

33 boulevard Franck Pilatte

B.P. 4179

CS 09706

06359 NICE cedex 4

Tél : 04 92 04 13 13

Fax : 04 93 55 78 31

www.ta-nice.juradm.fr

Audience du 12 décembre 2012
Requête n° 1104813
M. Mari c/ ville de Nice

Conclusions de Jean-Michel Laso Rapporteur public

1 - Présentation

Le litige concerne le site de la Gare du Sud à Nice. M. Mari, conseiller municipal, demande l'annulation de la délibération du conseil municipal du 7 octobre 2011 dont l'objet est (la) « vente à la Société Civile de Construction-Vente (SCCV) Nice Gare du Sud du foncier et (l')acquisition en état futur d'achèvement de la halle aux trains reconstituée destinée à un marché couvert et de la salle pour les associations ».

Nous ne reviendrons pas sur l'historique de ce dossier sauf à préciser que le programme d'aménagement du site (de 2 hectares) comprend des équipements publics (un marché couvert, des salles de sports, des locaux pour associations, une médiathèque) et des équipements privés (un multiplexe cinématographique, des logements (dont 25 % de logements sociaux), des commerces et un parking).

Une délibération du conseil municipal du 17 septembre 2010 mérite d'être signalée : le conseil municipal a approuvé le montage contractuel suivant : la vente du foncier du site à la société « ING Real Estate Développement France » au prix de 1 € et la vente – par cette société à la ville - en l'état futur d'achèvement de la halle aux trains reconstituée destinée au marché couvert au prix de 8 531 412 € et de la salle pour les associations au prix de 1 042 095 €.

Cette délibération prévoyait que la société « ING Real Estate Développement France » pourrait être substituée par toute société civile de construction vente constituée par ING pour les besoins de l'opération et dans laquelle la participation d'ING serait supérieure ou égale à 90 % du capital.

En février 2011, la société SCCV Nice Gare du Sud s'est substituée à la société ING ; de sorte que la délibération attaquée autorise la réitération de la vente du foncier à cette société et l'acquisition en l'état futur d'achèvement des deux bâtiments par la ville.

2 – Légalité externe

Le requérant invoque la méconnaissance de l'article L. 2224-18 du code général des collectivités territoriales (CGCT) qui prévoit que « les délibérations du conseil municipal relatives à la création, au transfert ou à la suppression de halles ou de marchés communaux sont prises après consultation des organisations professionnelles intéressées ».

Certes, le programme d'aménagement du site de la Gare du Sud prévoit la construction d'un marché couvert destiné à accueillir un marché communal. Mais ce n'est pas l'objet de la délibération attaquée. Le moyen est, dès lors, inopérant.

Ensuite, M. Mari invoque la méconnaissance du droit à l'information des membres du conseil municipal. L'article L. 2121-13 du CGCT qui prévoit que : « tout membre du conseil municipal a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération ».

L'argumentation du requérant, sur ce point, n'est pas très claire : M. Mari semble critiquer l'avis de France Domaine du 9 septembre 2010. Il fait valoir que les valeurs vénales des deux bâtiments, achetés par la ville, figurant dans l'avis de France Domaine sont inférieures à celles retenues dans la délibération attaquée.

Mais l'avis de France Domaine est exprimé en HT et la délibération attaquée en TTC ; par ailleurs, l'avis mentionne l'existence d'une marge de négociation de - 10 % pour la cession du terrain et de + 10 % pour les acquisitions de la halle et de la salle.

Dans ces conditions, les membres du conseil municipal ont été suffisamment informés sur le coût de l'opération « Gare du Sud ».

3 – Légalité interne

A – Cession du terrain à l'euro symbolique et contreparties suffisantes

M. Mari invoque la méconnaissance de la règle de « la bonne utilisation des deniers publics » en ce que le foncier du site, estimé à 18 240 000 €, est cédé à la société « Nice Gare du Sud » à l'euro symbolique alors que, selon le requérant, les contreparties sont insuffisantes.

Vous le savez, le principe est le suivant : une collectivité publique ne peut céder un élément de son patrimoine à un prix inférieur à sa valeur à une personne poursuivant des fins d'intérêt privés que lorsque la cession est justifiée par des motifs d'intérêt général et comporte des contreparties suffisantes.

Ce principe est issu de la jurisprudence n° 86-207 du Conseil Constitutionnel de 1986 sur les privatisations. Il a été repris par le Conseil d'Etat (CE 3 novembre 1997 « commune de Fougerolles » au Recueil Lebon p 391 et, plus récemment, CE 25 novembre 2009 « commune de Mer c/ MM. Pepin et Raoul » requête n° 310208).

L'exigence de contreparties suffisantes est appréciée librement par le juge et le contrôle du juge administratif est minimum.

En l'espèce, M. Mari ne conteste pas les motifs d'intérêt général du projet à savoir la réalisation de l'opération d'aménagement du site et la requalification du quartier.

Par ailleurs, en l'espèce, les contreparties de la cession à l'euro symbolique nous semblent suffisantes.

Contrairement à ce que fait valoir le requérant, les contreparties ne résultent pas de la seule prise en charge par la société du coût de la dépollution du site (estimé à plus de 3 000 000 d'€).

Les contreparties résultent également de la réalisation, par la société, d'un parc de stationnement souterrain de 700 places - alors que le plan local d'urbanisme ne prescrit que 200 places - et que 100 places de stationnement seront spécifiquement réservées aux maraîchers du marché couvert ; par ailleurs, le projet prévoit la réalisation de 25 % de logements sociaux.

Enfin, les défendeurs indiquent que l'ensemble des contreparties est évalué à plus de 24 000 000 € et M. Mari ne conteste pas cette évaluation.

Dans ces conditions, la ville a pu céder le foncier du site à un prix inférieur à sa valeur à titre de contribution à l'opération et il ne nous semble pas que la délibération attaquée est contraire à la bonne utilisation des deniers publics.

B – Le contrat de VEFA pour l'achat de bâtiments

Le requérant critique le recours au contrat de vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) pour l'achat des deux bâtiments (la halle destinée au marché couvert et la salle des associations). Il fait valoir que ce contrat constitue un détournement de procédure permettant à la ville de ne pas assurer la maîtrise d'ouvrage de la construction des bâtiments et de s'évincer du code des marchés publics.

Le contrat de VEFA est régi par le code civil (article 1601-3). C'est donc un contrat de droit privé soumis aux règles du droit privé et il permet, effectivement, à une personne publique d'échapper aux règles du code des marchés publics et aux règles relatives à la maîtrise d'ouvrage publique.

Toutefois, c'est l'intérêt du dossier, le recours à ce contrat par des personnes publiques est peu fréquent et les décisions jurisprudentielles sont rares sur cette question.

Le moyen comporte 2 branches.

En premier lieu, M. Mari fait valoir que les conditions posées par le Conseil d'Etat pour le recours au contrat de VEFA ne sont pas remplies.

Sur le cadre juridique. Les conditions du recours au contrat de VEFA sont issues d'un arrêt de Section du 8 février 1991 « Région Midi-Pyrénées c/ syndicat de l'architecture de la Hte-Garonne et autres » requête n° 57679 ; plus récemment, CE 14 mai 2008 « Communauté de communes Millau-Grands Causses » requête n° 280370.

Le Conseil d'Etat estime qu'aucune disposition législative n'interdit aux collectivités publiques de procéder à l'acquisition de biens immobiliers en utilisant le contrat de VEFA ; mais il précise que les collectivités ne peuvent avoir recours à ce contrat lorsque l'objet de l'opération consiste en la construction même d'un immeuble pour leur compte, lorsque l'immeuble est entièrement destiné à devenir leur propriété et lorsqu'il a été conçu en fonction des besoins propres de la personne publique.

Dans les deux affaires précitées, les délibérations étaient illégales parce que les immeubles litigieux étaient entièrement destinés à devenir la propriété des collectivités et qu'ils étaient conçus en fonction de leurs besoins propres.

Le Conseil d'Etat a apporté une précision supplémentaire dans un avis du 31 janvier 1995 (n° 356960) rendu pour la réalisation d'un commissariat de police en estimant que les personnes publiques peuvent légalement acquérir au moyen d'une VEFA dès lors que sa réalisation constitue une partie d'immeuble destiné pour sa plus grande part à d'autres propriétaires.

Voyez, également, un arrêt de la CAA de Bordeaux 9/3/2002 « Communauté urbaine de Bordeaux » 97BX01384 pour un parc public de stationnement au sein d'un immeuble plus vaste sur la construction duquel la personne publique n'exerçait aucun contrôle ni surveillance.

En l'espèce, M. Mari indique que la halle destinée à accueillir le marché couvert et la salle des associations sont des équipements publics conçus en fonction des besoins de la ville et que le contrôle que la collectivité sera amenée à exercer relève de la maîtrise d'ouvrage.

Mais les deux bâtiments litigieux portent sur des volumes réduits (1 670 m² de SHON pour la halle et 460 m² de SHON pour la salle des associations), imbriqués dans un ensemble immobilier plus vaste (25 619 m² de SHON) destiné à d'autres propriétaires ; soit, à peine, 13 % du programme.

Dans ces conditions, ces bâtiments doivent être regardés comme une partie d'immeuble destiné pour sa plus grande part à d'autres propriétaires et la ville a pu légalement avoir recours à ces acquisitions par le contrat de VEFA.

En second lieu, M. Mari invoque la violation du droit communautaire.

Il se prévaut de la décision de la CJCE du 18 janvier 2007 « Jean Auroux et cts c/ commune de Roanne » (C-220/05) excluant qu'une VEFA soit conclue en dehors de toute procédure de publicité et de mise en concurrence.

Le droit communautaire a adopté une position plus restrictive que le droit interne s'agissant des cas de recours réguliers à la VEFA puisque la définition européenne des marchés publics de travaux issue de la directive du 31 mars 2004 (n° 2004/18) est plus large que celle retenue en droit interne.

Sur ce point, l'argumentation de M. Mari est exacte. Mais elle manque en fait. La ville a eu recours à une procédure de publicité et mise en concurrence conformément au droit communautaire. Un avis d'appel à la concurrence a été publié au journal officiel de l'Union Européenne et une procédure « de dialogue compétitif » a été menée avec 4 groupements d'entreprises.

Dans ces conditions, M. Mari n'est pas fondé à invoquer que la délibération attaquée méconnaît le droit communautaire.

PCMNC au rejet de la requête de M. Mari.

[Retour à la Lettre](#)

Audience du 7 décembre 2012
Requête n° 1101800
M. D.

**Conclusions de Jean-Pierre Louvet
Rapporteur public**

L'unique moyen d'annulation de la décision attaquée, précisément soulevé à l'appui du recours pour excès de pouvoir dirigé contre elle, est la méconnaissance de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales sur le droit au respect de la vie privée et familiale, et du domicile, sauf ingérence de l'autorité publique notamment pour des raisons d'ordre public.

Il ressort de l'arrêté préfectoral contesté du 16 février 2011 que, pour le prendre, son auteur s'est borné à satisfaire à la demande que les autorités monégasques lui ont présentée le 28 janvier 2011 sur le fondement avéré de la convention de voisinage conclue entre la France et la Principauté de Monaco le 18 mai 1963.

D'ailleurs, dans ses observations en défense, le préfet des Alpes-Maritimes vous explique qu'il était tenu de prendre l'arrêté querellé.

Alors que ni les conventions bilatérales sur le séjour des étrangers en France, ni le droit communautaire européen dérivé n'ont jamais pour effet d'interdire à l'administration de délivrer un titre de séjour à un étranger qui n'en remplirait pas les conditions, vous êtes confronté à un instrument international qui, avec la convention franco monégasque de 1963, a un effet absolu d'interdiction, sauf à considérer son périmètre géographique restreint à trois départements français : les Alpes-Maritimes, le Var, les Alpes-de-Haute-Provence.

L'unique moyen d'annulation articulé devant vous place votre office de juge de l'excès de pouvoir devant la redoutable question du conflit entre deux traités, a priori d'égale valeur juridique, dont la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Depuis l'arrêt du Conseil d'Etat du 22 mai 1992 Mme Larachi p. 203, le moyen tiré de l'applicabilité des stipulations de la convention européenne des droits de l'homme est un moyen qui peut être utilement invoqué nonobstant l'existence d'une convention bilatérale censée régir de manière complète le séjour en France des étrangers, en l'occurrence l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968 dans sa rédaction alors en vigueur.

Mais cette jurisprudence ne donne pas la solution au présent litige où la portée de la convention franco-monégasque se présente dans des termes encore plus absolus sauf, nous l'avons dit, son périmètre géographique d'effet en France.

C'est dans un arrêt d'Assemblée du Conseil d'Etat du 23 décembre 2011, M. Kandyrine de Brito Paiva, rendu à propos de l'indemnisation des porteurs français d'actions et d'obligations d'emprunt russe, que vous pourrez trouver la synthèse de toutes les méthodes d'interprétation conformes mobilisées

jusqu'alors en vue de concilier des normes internationales entre elles.

Le commentateur autorisé de cet arrêt, à l'AJDA du 6 février 2012 p. 201, estime que le Conseil d'Etat s'est essentiellement placé sous l'égide de la Constitution qui fonctionne comme une clé de lecture des traités, l'interprétation conforme précitée étant une très puissante façon pour le juge d'affirmer son autorité par delà toutes les règles de compétence et de prééminence juridictionnelle vis-à-vis du Conseil Constitutionnel, même si la solution jurisprudentielle du moment n'est pas aussi audacieuse que celle que lui proposait le rapporteur public selon lequel l'abdication devant l'impossible résolution des conflits de traités ne devait avoir lieu que sous réserve que les traités en cause soient « également constitutionnels ».

En substance, il convient de retenir, en l'état actuel du droit positif, que s'agissant de conclusions dirigées contre une décision administrative faisant application de stipulations inconditionnelles d'un traité ou d'un accord international, le moyen tiré de l'incompatibilité de ces stipulations avec d'autres engagements internationaux de la France est un moyen recevable et opérant, réserve faite des cas où serait en cause le droit de l'Union européenne.

Lorsque vous êtes saisi d'un tel moyen, votre office est de définir, conformément aux principes du droit coutumier relatifs à la combinaison entre elles des conventions internationales, des modalités d'application respectives des normes internationales, de les interpréter, le cas échéant, au regard des règles et principes à valeur constitutionnelle et des principes d'ordre public, en vue de les concilier.

C'est seulement dans l'hypothèse où la conciliation est impossible que vous appliquerez la norme internationale dans le champ de laquelle la décision administrative contestée a entendu se placer.

Nous appelons votre attention sur l'erreur de droit qui consisterait à admettre la compétence liée du Préfet des Alpes-Maritimes sans faire une exception pour prendre en compte néanmoins l'application de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Comme la mise en œuvre de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales conduit à un contrôle juridictionnel de proportionnalité qui met en balance, d'une part, le droit au respect de la vie privée et familiale de chacun et les préoccupations d'ordre public, d'autre part, les avantages et les inconvénients pour la vie privée et familiale de la non application ou de l'application de la mesure contestée, il nous paraît bien difficile d'admettre encore une compétence liée de l'administration à l'instar de ce qui a pu être jugé par le passé, y compris dans des jugements du Tribunal administratif de Nice et de la Cour administrative d'appel de Marseille à propos de la convention franco-monégasque.

L'opérance du moyen étudié, ne serait-ce que par prétériorité, sous-tend que vous aurez estimé possible la conciliation entre cette convention franco-monégasque et la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme en recourant à l'une des méthodes d'interprétation conformes

dictée dans l'arrêt de principe du Conseil d'Etat du 23 décembre 2011.

Le simple rappel du considérant de principe de cet arrêt suffira à enrichir opportunément votre jugement dans la ligne jurisprudentielle la plus récente à mettre en œuvre.

En effet si le moyen étudié pour les raisons que nous venons de rappeler est recevable et opérant, nous ne vous proposerons pas, au cas de l'espèce, d'en retenir le bien-fondé.

L'examen de la situation de M. D. sous le contrôle de proportionnalité précité ne conduisant pas à voir dans l'obligation pour lui d'avoir avec sa famille un domicile en France hors des Alpes-Maritimes, du Var et des Alpes-de-Haute-Provence une atteinte excessive aux droits qu'il tient de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (...).

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

[Retour à la Lettre](#)

Audience du 8 janvier 2013
Requête n° 1200923
M. M.

Conclusions de Didier Faÿ Rapporteur public

Vous ferez droit au moyen tiré de l'erreur de droit soulevé par M. M. qui soutient que la Chambre du commerce et de l'industrie Nice Côte d'Azur (CCI) aurait dû le licencier pour inaptitude et non pour suppression de poste.

Le 11 mars 2008, La CCI recrute M. M. en CDI en qualité d'agent aviateur polyvalent. Il est mis à disposition de la société des aéroports de la Côte d'Azur et affecté à l'aéroport de Cannes Mandelieu.

Dans le cadre de la restructuration du service « carburant piste » auquel appartient M. M., la CCI décide de supprimer deux postes d'aviateur, dont celui de M. M. et l'en informe le 22 avril 2011.

À cette date, le requérant se trouve en arrêt de travail à la suite d'un accident survenu le 17 août 2010. Dans le cadre de la procédure de licenciement pour suppression de poste, le 22 avril, la CCI invite M. M. à prendre contact avec elle afin qu'un repositionnement dans l'établissement puisse avoir lieu à compter de sa reprise, qui interviendra le 6 septembre 2011, date à laquelle son état de santé est consolidé lors de la visite médicale de reprise qui intervient le 8 septembre et au cours de laquelle il est déclaré inapte à son poste mais apte à un emploi sans manutention et sans contraintes posturales (flexions et rotations du tronc). Le 13 septembre 2011, la CCI propose à M. M. un poste d'agent de piste polyvalent à l'aéroport de Cannes Mandelieu, seul poste vacant correspondant à son niveau de qualification, et le met en congés payés jusqu'au 23 septembre 2011.

Cependant, le 22 septembre le médecin du travail confirme l'inaptitude définitive du requérant à son ancien poste de travail mais constate également son inaptitude au poste d'agent de piste polyvalent. M. M. proposera bien d'être affecté sur un poste de superviseur d'exploitation au port de Golf Juan, toutefois, la CCI refusera au motif que ce poste ne correspond pas à son niveau de qualification ni à son expérience, s'agissant d'un poste de cadre.

Poursuivant toujours sa procédure de licenciement pour suppression de poste, la CCI convoque M. M. en entretien individuel, puis réunit la CAP qui donne son avis favorable. La décision du 2 janvier 2012, dont M. M. vous demande l'annulation, prononce son licenciement.

Ainsi exposé, que reprocher à la CCI qui avait le choix entre la procédure de licenciement pour suppression d'emploi prévue à l'article 35-1 du statut du personnel administratif des CCI et celle pour inaptitude objet de l'article 34 bis de ces mêmes statuts.

En effet, dès lors qu'il ne l'établit pas par les pièces qu'il produit, M. M. ne peut faire grief à la CCI d'avoir ignoré la procédure de licenciement pour inaptitude alors qu'elle aurait été informée dès le mois de septembre 2010 par le médecin du travail de la nécessité d'envisager une adaptation de son emploi sans contrainte physique.

La réorganisation du service de M. M. a été décidée en janvier 2011, huit mois avant que ce dernier ne soit déclaré inapte au poste d'agent aviateur polyvalent. Un autre employé était également concerné et quand bien même il aurait travaillé à cette époque, cette circonstance aurait été sans incidence sur la décision de réorganisation.

Le requérant allègue que la CCI en proposant des postes de reclassement après la visite du 8 septembre constatant son inaptitude aurait engagé une procédure de licenciement pour inaptitude. Cependant, il résulte de notre exposé liminaire que la proposition du 13 septembre prolonge la procédure de licenciement pour suppression d'emploi qui était suspendue depuis le 22 avril dans l'attente de la reprise du travail de M. M. et rien n'indique dans les documents produits par le requérant que la CCI ait entendu engager une procédure de licenciement pour inaptitude.

Enfin, s'il a postulé pour un poste de superviseur d'exploitation, M. M. ne démontre pas que ce serait sur la proposition de la CCI qui établit par ailleurs que le requérant n'était pas qualifié pour occuper ce poste.

Il reste qu'à compter du 22 septembre 2011 et la constatation par le médecin du travail de l'inaptitude de M. M. au poste d'agent de piste, le seul disponible, la CCI avait le choix entre continuer la procédure de licenciement pour suppression de poste ou l'abandonner au profit de la procédure pour inaptitude.

La CCI a mené à son terme la procédure de licenciement pour suppression d'emploi qu'elle avait initiée plusieurs mois auparavant. Elle est demeurée dans sa logique de réorganisation du service d'emploi de M. M. sans prendre en compte l'évolution de sa santé et sans, semble-t-il se poser la question de la procédure la plus favorable pour le requérant. En effet, le choix de l'une ou de l'autre des procédures n'est pas neutre pour M. M. car en application de l'article 34 bis des statuts, dans le cadre de la procédure de licenciement pour inaptitude, la CCI avait l'obligation de rechercher une adaptation possible du poste de travail ou un reclassement éventuel, ce qu'elle n'a pas fait, privant ainsi le requérant d'un emploi éventuel, sur un emploi sans contraintes posturales et sans manutention. Au surplus, même sans information du médecin du travail sur les risques d'inaptitude du requérant, un arrêt de travail en cours depuis près de six mois à la date de la décision de réorganisation du service se prolongeant au delà d'une année, ne pouvait que laisser présager à la CCI des difficultés pour reclasser M. M.. Par suite, la CCI devait envisager l'interruption de la procédure de licenciement pour suppression d'emploi et faire bénéficier le requérant d'une procédure de licenciement pour inaptitude sitôt l'avis du médecin du travail connu.

La CCI a méconnu l'état de santé du requérant et n'a pas engagé la procédure qui en découlait méconnaissant ainsi les dispositions de l'article 34 bis, entachant dès lors sa décision de licenciement pour suppression de poste d'erreur de droit.

PCMNC à l'annulation de la décision de la CCI.

N° 1001118
Indivision M.

COMMENTAIRE

Les voies privées ouvertes au public illustrent l'existence d'intérêts privés et publics plus ou moins convergents. Le Professeur Jacques Moreau a déjà eu l'occasion de rappeler la difficulté pour un maire d'utiliser ses pouvoirs de police sur une voie privée afin de l'ouvrir à la circulation contre la volonté de ses propriétaires (CE, 5 mars 2008, *Bermond*, JCP A 2008, act. 237 ; *Dr. adm.* 2008, comm. 54 ; JCP A 2008, 2164, note Moreau). Le jugement rendu par le Tribunal administratif de Nice confirme la complexité du régime des voies privées ouvertes au public en ce qui concerne les dommages résultant de leur utilisation et de leur entretien.

L'espèce est assez banale, mais elle a alimenté le contentieux judiciaire et administratif pendant sept ans entre l'apparition du préjudice et la solution du juge administratif rendue, quant à elle, dans un délai de deux ans et demi.

Les requérants ont engagé contre la ville de Nice une action en responsabilité sans faute en raison des désordres intervenus sur le mur séparant leur propriété et une voie à la fois ouverte à la circulation et entretenue par la ville. En effet, l'effondrement de la voie avait entraîné le grave affaiblissement du mur de clôture et justifié une procédure de péril imminent. Tout en soutenant que la voie appartenait au domaine public en raison de son usage collectif, les requérants prétendaient que son affaiblissement était à l'origine des préjudices subis et résultait d'une absence d'entretien de l'ouvrage public. Ils demandaient, à titre subsidiaire, qu'il soit enjoint sous astreinte à la commune d'accomplir des travaux de remise en état prescrits par un expert.

Le Tribunal administratif de Nice était ainsi confronté à deux questions principales. D'une part, la voie concernée était-elle ou non privée ? D'autre part, les préjudices subis relevaient-ils de la responsabilité de la commune ? L'irrecevabilité de la demande d'injonction ayant été soulevée d'office par le juge, la réponse négative finalement apportée à ce moyen n'est guère surprenante puisque la demande ne respectait pas les dispositions de l'article L 911-1 du Code de justice administrative.

Les éléments retenus par les juges s'inscrivent dans une longue continuité jurisprudentielle. Analysant la nature de la voie, ils retiennent sa nature privée, avant de rattacher cependant le préjudice à l'existence d'un ouvrage public.

I. L'appréciation de la nature de la voie

Les voies ouvertes à la circulation publique relèvent de plusieurs régimes de propriété, publique ou privée.

Selon le Tribunal de Nice, « *les circonstances que ce chemin soit ouvert à la circulation publique et que la ville de Nice l'entretienne sont sans incidence sur la propriété privée dudit chemin* ».

Dans la majorité des cas, les voies de circulation appartiennent au domaine public et sont donc la propriété d'une personne publique (article L 2111-14 du code général de la propriété des personnes publiques - CGPPP). Les voies publiques constituées des routes, des rues, places... illustrent l'existence d'un domaine public artificiel dont l'intérêt n'a jamais été démenti, au point de le faire bénéficier d'une protection particulière (contravention de grande et de petite voirie).

La situation tend à se compliquer lorsque la personne publique détient dans son patrimoine des voies appartenant au domaine public et d'autres relevant de son domaine privé.

Tel est le cas des communes sur le fondement de l'ordonnance 59-115 du 7 janvier 1959. Cette catégorie englobe, en particulier, de très nombreux chemins ruraux ouverts à la circulation (article L 161-1 du code de la voirie routière ; CE, 20 avril 1964, *Ville de Carcassonne*, Rec. 564, AJDA 1965, II, 183, concl. Bertrand).

Une troisième composante est constituée des voies privées ouvertes à la circulation. Il apparaît, en effet, que toutes les voies ouvertes à la circulation n'appartiennent pas nécessairement au domaine public routier, faute de respecter le critère organique de la domanialité publique (l'appartenance à une personne publique). Ainsi, « *l'ouverture à la circulation publique d'une voie privée ne modifie pas son caractère ; celle-ci continue d'appartenir aux propriétaires qui exercent sur elle toutes les prérogatives de leur droit de propriété* » (Rép. min. n° 04651, JO Sénat Q 11 sept. 2008, p. 1813).

La notion d'ouverture à la circulation publique ne résulte pas d'un texte, mais de la jurisprudence. Le juge, administratif ou judiciaire, apprécie souverainement cet élément de fait (Cass. 2e civ., 13 mars 1980, Bull. civ., II, n° 58). L'ouverture au public d'une voie privée dépend, quant à elle, du consentement (explicite ou tacite) du propriétaire de la voie. A l'inverse, la volonté de garder à la voie son caractère privé peut se traduire par l'installation de dispositifs (barrière, panneaux ...) destinés à en interdire l'accès.

Les voies privées peuvent cependant rejoindre le domaine public à condition de faire l'objet d'une décision de classement (CE, 29 avril 1938, *Gailhac*, Rec. 392 ; CE, 8 janvier 1964, *Ville Brive c/ Ardouin*, Rec. 1035).

En l'espèce, l'instruction n'a fait apparaître aucun élément susceptible de justifier la sortie de la voie du patrimoine privé des requérants. La ville n'a jamais été propriétaire et n'a pas davantage opéré de classement, même en assurant son entretien. A cet égard, des travaux exécutés par une commune sur un sentier créé sur des terrains privés ne valent pas classement dans la voirie communale bien que ce sentier soit ouvert à la circulation générale (CE, 19 mars 1986, *Vetelai*, *Dr. adm.* 1986, comm. 317).

Parce que la voie n'appartient pas au domaine public de la ville de Nice, les requérants ne pouvaient relier leur dommage à la personne publique. Dès lors, il ne restait plus au juge qu'à rechercher l'existence d'un travail public.

II. L'existence d'un travail public

Le travail public est appréhendé sous deux angles complémentaires : celui du travail lui-même et celui du résultat de l'opération, l'ouvrage public.

Dans le cas jugé, le Tribunal administratif a successivement examiné les deux aspects.

La voie étant privée, il serait compréhensible que les travaux d'entretien à effectuer et les dommages y afférant relèvent des seuls propriétaires privés (CE, 26 avril 1968, *HLM Boulogne-sur-Mer*, Rec. 261).

En cas de péril grave et imminent, le maire peut même ordonner les mesures provisoires nécessaires pour garantir la sécurité, voire les faire exécuter d'office et aux frais du propriétaire.

Dans une affaire présentant des similitudes avec celle du Tribunal administratif de Nice, la Cour administrative d'appel de Paris (CAA Paris, 24 janvier 2002, *Biord-Genest*) a ainsi jugé que le propriétaire d'un chemin le long duquel un mur menace ruine, doit supporter les dépenses de sécurisation.

Toutefois, cette espèce présente une différence fondamentale avec celle jugée à Nice. En effet, dans le cas examiné par la CAA de Paris, le chemin n'était pas ouvert à la circulation.

Or, autant il est admis que les communes n'ont pas à assumer l'entretien des voies privées dont les propriétaires se réservent l'usage (CE, 17 octobre 1980, *Braech*, Dr. adm. 1980, comm. 455), autant la situation évolue si la voie est ouverte à la circulation.

D'une part, l'ouverture d'une voie privée à la circulation du public participe de l'intérêt général. Par voie de conséquence et comme c'est le cas en l'espèce, la ville peut en assurer l'entretien, sans que rien ne l'y oblige.

En revanche si des travaux sont effectués par une personne publique, même sur un bien immobilier appartenant à une personne privée (TC 28 mars 1955, *Effimief*, Rec. 617, *GAJA* ; CE 16 mai 2012, *Verrier c/ Commune de Lattes*), dans un but d'intérêt général, ils respectent la définition des travaux publics.

Ce faisant, le Tribunal aurait pu établir un lien entre les travaux publics réalisés et les dommages causés au mur. Car, lorsque la commune entretient une voie privée affectée à la circulation du public, les travaux constituent des travaux publics (CE, 4 mai 1988, *Commune de Villeneuve*, Dr. adm. 1988, comm. 402).

En l'espèce, l'instruction n'a cependant fait ressortir aucun lien de causalité (« *il ne résulte pas de l'instruction, notamment du rapport d'expertise, que de tels travaux aient été à l'origine des*

désordres affectant le mur bordant leur propriété »).

D'autre part, le Tribunal a recherché, avec succès, l'existence d'un ouvrage public susceptible de fonder le lien de causalité.

Lorsqu'une voie privée est ouverte à la circulation publique sans être entretenue ou aménagée par la commune, il ne s'agit pas d'un ouvrage public. La responsabilité de la commune pour défaut d'entretien, en cas d'accident causé par cette voie, ne saurait donc être retenue (CE, 26 avril 1983, *Jaffrain*, Rev. adm. 1983, p. 251, note *Liet-Veaux*).

Tel n'est pas le cas en l'espèce. Selon le Tribunal, « *le mur bordant la propriété des requérants, qui assure le soutènement du chemin de la Gruerie et du Piolet (...) constitue, dès lors, un ouvrage public* ».

Les conditions sont, en effet, réunies pour son existence. Le mur est un bien immobilier qui est le résultat d'une opération matérielle. Il est surtout affecté à l'intérêt général en étant indissociable du chemin ouvert à la circulation publique (dans le même sens, pour un chemin privé, y compris dans un lotissement CAA Marseille, 5 décembre 2005, *Commune de Saint-Mandrier-sur-Mer*).

Bien que cela soit implicite dans la formulation du Tribunal, il se place sur le terrain du défaut d'entretien de l'ouvrage à la suite de la circulation sur le chemin. Les requérants sont qualifiés de « *tiers* » par les juges, ce qui leur permet de bénéficier d'un régime de responsabilité sans faute. Il peut sembler curieux de qualifier de tiers à l'ouvrage des requérants qui, malgré tout, bénéficient du mur qui clôture leur propriété. Néanmoins, l'interprétation de l'usager exclut de qualifier de tel le propriétaire d'un bâtiment endommagé à cause de la détérioration d'une voie que le longe (N. Foulquier, *Droit administratif des biens*, LexisNexis 2011, p. 651).

Ainsi, le Tribunal fait sienne la distinction, parfois délicate, entre l'ouvrage public et la propriété publique que l'on retrouve aussi concernant les ouvrages affectés à un service public tout en étant détenus par des personnes privées (CE ass. avis. 29 avril 2010, *Beligaud*, Rec. 126, concl. *Guyomar*, *RFDA* 2010, p. 572, note *Melleray*).

Il en résulte, en pratique, que les requérants n'ont pas à obtenir le versement des sommes nécessaires à la remise en état du mur puisque celle-ci devra être prise en charge par la Ville de Nice. Ils sont, en revanche, fondés à obtenir le remboursement des frais d'expertise exposés.

Xavier Latour
Professeur agrégé de droit public
CERDACCFF

[Retour à la Lettre](#)