



TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NICE

# LA LETTRE DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE NICE

n° 56 – octobre 2024

## SOMMAIRE

<b>CONTRIBUTIONS ET TAXES</b>	<b>1</b>
<b>DOMAINE</b>	<b>1</b>
<b>ELECTIONS ET REFERENDUM</b>	<b>2</b>
<b>MARCHES ET CONTRATS ADMINISTRATIFS</b>	<b>3</b>
<b>PROCEDURE</b>	<b>4</b>
<b>RESPONSABILITE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE</b>	<b>5</b>
<b>TRAVAUX PUBLICS</b>	<b>7</b>
<b>URBANISME ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE</b>	<b>7</b>

Pour accéder directement aux décisions, conclusions et commentaires puis revenir aux abstracts, vous pouvez utilement cliquer sur l'icône « signets » qui se trouve dans la barre latérale de la fenêtre d'Adobe Reader ou d'Adobe Acrobat Pro.



## CONTRIBUTIONS ET TAXES

**N°1 : IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS – Procédure d'imposition – Procédure de vérification – Société en participation – Absence de personnalité morale – Existence fiscale**

D'une part, aux termes de l'article 1871 du code civil : « *Les associés peuvent convenir que la société ne sera point immatriculée. La société est dite alors « société en participation ». Elle n'est pas une personne morale et n'est pas soumise à publicité. Elle peut être prouvée par tous moyens* ».

D'autre part, aux termes de l'article 8 du code général des impôts, « *les membres des sociétés en participations (...) dont les noms et adresses ont été indiqués à l'administration* » sont « *personnellement soumis à l'impôt sur le revenu pour la part de bénéfices sociaux correspondant à leurs droits dans la société. / Il en est de même, sous les mêmes conditions : (...) 2° Des membres des sociétés en participation (...)* ». Aux termes de l'article 60 de ce code : « *Le bénéfice des sociétés visées à l'article 8 est déterminé, dans tous les cas, dans les conditions prévues pour les exploitants individuels. / Ces sociétés sont tenues aux obligations qui incombent normalement aux exploitants individuels* ». Il résulte de la combinaison des articles 8 et 60 du code général des impôts et de l'article L. 53 du livre des procédures fiscales que le résultat imposable d'une

société en participation est déterminé au niveau de celle-ci, alors même qu'elle n'est pas directement redevable de l'impôt correspondant.

En l'espèce, une société en participation a été créée par un contrat conclu le 13 juin 2006 entre d'une part la société requérante et, d'autre part, une autre société qui en assure la gérance. Il résulte de l'instruction, que les rehaussements d'impôt sur les sociétés mis à la charge de la société requérante sont la conséquence de deux ventes immobilières réalisées par la société en participation les 13 mai et 26 juin 2009 conformément à son objet social. Dans ces conditions, quand bien même la société requérante serait redevable de l'impôt correspondant, le service vérificateur aurait dû engager la procédure de vérification de ses résultats au niveau de la société en participation et tenir compte de tous les éléments susceptibles d'affecter son bénéfice social. Par suite, la société requérante est fondée à soutenir que la procédure d'imposition est entachée d'irrégularité au titre de l'année 2009.

Cf. CE, 5 septembre 2008, Société SNC Viver Promotion, n° 286393, B

**TA Nice, 1<sup>ère</sup> chambre, 16 mai 2024, société xxx, n° 2102393, Mme Chevalier Aubert, pdte, Mme Chevalier, rapp., Mme Perez, rapp. publ.**

## DOMAINE

**N°2 : DOMAINE PUBLIC – Occupation – Nécessité d'une autorisation seulement lorsque l'occupation ou l'utilisation constitue un usage privatif du domaine public, excédant le droit d'usage appartenant à tous – Redevance constituant la contrepartie du droit d'occupation ou d'utilisation privative ainsi accordé – Conséquence – Faculté d'assujettir au paiement d'une redevance une occupation ou utilisation du domaine ne dépassant pas le droit d'usage appartenant à tous – Absence**

Il résulte de la combinaison des dispositions des articles L. 2122-1, L. 2125-1 et L. 2125-3 du code général de la propriété des personnes publiques, d'une part, que l'occupation ou l'utilisation du domaine public n'est soumise à la délivrance d'une autorisation que lorsqu'elle constitue un usage privatif de ce domaine public, excédant le droit d'usage appartenant à tous, d'autre part, que lorsqu'une telle autorisation est donnée par la personne publique gestionnaire du domaine public concerné, la redevance d'occupation ou d'utilisation du domaine public

constitue la contrepartie du droit d'occupation ou d'utilisation privative ainsi accordé. Dès lors, si la personne publique est fondée à demander à celui qui occupe ou utilise irrégulièrement le domaine public le versement d'une indemnité calculée par référence à la redevance qu'il aurait versée s'il avait été titulaire d'un titre régulier à cet effet, l'occupation ou l'utilisation du domaine public dans les limites ne dépassant pas le droit d'usage appartenant à tous, qui n'est soumise à la délivrance d'aucune autorisation, ne peut être assujettie au paiement d'une redevance (1).

Il résulte de l'instruction que le propriétaire du château occupe, à Vallauris, une dépendance du domaine public maritime naturel de l'Etat d'une superficie totale de 1 877 m<sup>2</sup>. Cette dépendance est constituée, d'après les constats effectués par un agent assermenté de la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM), d'un plan d'eau du port abri d'une surface de 673 m<sup>2</sup>, d'une zone d'enrochements et partie bétonnée d'une superficie de 41 m<sup>2</sup>, d'une plage bois ou platelage d'une superficie de 104 m<sup>2</sup>, d'une plage béton et accès à la jetée d'une superficie de 52 m<sup>2</sup>, d'un quai en béton armé d'une superficie de 85 m<sup>2</sup>, d'une jetée en béton armé d'une superficie de 50 m<sup>2</sup> et d'enrochements naturels de protection d'une superficie de 269 m<sup>2</sup> en partie émergente : 269 m<sup>2</sup> et de 603 m<sup>2</sup> en partie immergée.

Toutefois, il ne résulte pas de l'instruction, d'une part, que le château, propriété de Mme X, disposerait d'un accès direct au port abri implanté sur le domaine public maritime. D'autre part, il ressort des constats précités que cette dépendance du domaine public est accessible par le public depuis la route départementale 6007 en empruntant le débouché du vallon de la Mirandole. Il ne résulte pas non plus de l'instruction que la requérante aurait un usage exclusif des installations situées sur le domaine public maritime de l'Etat au droit de sa propriété ni qu'elle ait procédé à des aménagements de nature à lui en garantir un usage privatif. Enfin, la circonstance que le précédent propriétaire ait conclu une convention avec le préfet des Alpes-Maritimes afin de réaménager et d'utiliser le port abri, construit dans les années 1930, ne permet pas de regarder la requérante comme la propriétaire de ces ouvrages ou comme en ayant la garde, alors même qu'elle conteste l'indemnité mise à sa charge pour occupation sans titre du domaine public. Dans ces conditions, Mme X est fondée à soutenir que c'est à tort que l'administration fiscale a mis à sa charge une indemnité d'un montant de 112 064 euros au titre de l'occupation sans droit ni titre du domaine public maritime de l'Etat.

Cf. CE, 31 mars 2014, Commune d'Avignon, n° 362140, B

**TA Nice, 5<sup>ème</sup> chambre, 25 juin 2024, Mme X, n° 2105326, Mme Pouget, pdte, Mme Chaumont, rapp., Mme Moutry, rapp. publ.**

**N°3 : DOMAINE PUBLIC – Consistance et délimitation – Domaine public artificiel – Application de la théorie de la domanialité virtuelle**

Avant l'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> juillet 2006, du code général de la propriété des personnes publiques, l'appartenance d'un bien au domaine

public était, sauf si ce bien était directement affecté à l'usage du public, subordonnée à la double condition que le bien ait été affecté au service public et spécialement aménagé en vue du service public auquel il était destiné. Le fait de prévoir de façon certaine un tel aménagement du bien concerné impliquait que celui-ci était soumis, dès ce moment, aux principes de la domanialité publique. En l'absence de toute disposition en ce sens, l'entrée en vigueur de ce code n'a pu, par elle-même, avoir pour effet d'entraîner le déclassement de dépendances qui, n'ayant encore fait l'objet d'aucun aménagement, appartenaient antérieurement au domaine public en application de la règle énoncée ci-dessus, alors même qu'en l'absence de réalisation de l'aménagement prévu, elles ne rempliraient pas l'une des conditions fixées depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2006 par l'article L. 2111-1 du code général de la propriété des personnes publiques qui exige, pour qu'un bien affecté au service public constitue une dépendance du domaine public, que ce bien fasse déjà l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public (1).

Il ressort des pièces du dossier que par un acte de vente du 12 avril 1990, la commune de Mandelieu-la-Napoule a acquis, en vue de réaliser des équipements publics de loisirs et sportifs, les parcelles cadastrées section AR n° 36 et 38 d'une superficie de 2 586 m<sup>2</sup> sur lesquelles se situe le terrain d'assiette du bail à construction en litige. Toutefois, il est constant que les parcelles concernées ne sont ni affectées à l'usage direct du public ni n'ont fait l'objet d'un aménagement spécial en vue du service public auquel elles étaient destinées. La seule intention de la commune d'acquiescer lesdites parcelles par voie de préemption, procédure à laquelle elle a elle-même renoncé, ne suffit pas à établir qu'elle prévoyait de manière certaine d'y réaliser des équipements publics de loisirs et sportifs.

(1) Cf. CE, 8 avril 2013, association Atlarl, n° 363738, A

**TA Nice, 5<sup>ème</sup> chambre, 25 juin 2024, société X, n° 2305512, Mme Pouget, pdte, Mme Chaumont, rapp., Mme Moutry, rapp. publ.**

Ce jugement fait l'objet d'un pourvoi

## ELECTIONS ET REFERENDUM

**N°4 : ELECTIONS PROFESSIONNELLES – Nullité des élections – Propagande électorale prohibée – Nullité si la propagande est de nature à altérer la sincérité du scrutin**

En application du règlement électoral de l'ordre des masseurs-kinésithérapeutes, aucune campagne de promotion des réalisations ou de la gestion d'un conseil, aucune diffusion de propagande électorale ne pouvait être organisée du 11 mars 2024 00 h 00 au 26 mars 2024 15 h 00, soit pendant les quinze jours précédant l'élection des membres du conseil départemental de l'ordre des masseurs-kinésithérapeutes des Alpes-Maritimes.

Il n'appartient pas au juge de l'élection de sanctionner toute irrégularité ayant pu entacher le déroulement d'opérations électorales, mais seulement d'apprécier si cette irrégularité a été de nature à affecter la sincérité du scrutin et, par suite, la validité des résultats proclamés.

Il ressort des pièces du dossier que deux binômes ont présenté leur candidature à l'élection complémentaire des conseillers du conseil départemental de l'ordre des masseurs-kinésithérapeutes des Alpes-Maritimes, collège libéral, prévue le 26 mars 2024, le binôme composé de Mme B. et de M. P. et le binôme composé de Mme C. et de M. E., après que la candidature du binôme composé de M. A. et de Mme S. a été déclarée irrecevable le 23 février 2024 par une décision du conseil départemental de l'ordre, laquelle décision a été confirmée, le 26 février 2024, par le conseil national de l'ordre des masseurs kinésithérapeutes. Les requérants font valoir que le 13 mars 2024, M. T. a envoyé aux 35 membres du groupe WhatsApp du syndicat des kinésithérapeutes des Alpes-Maritimes un message contestant la décision du 23 février 2024, la présentant comme une attitude partisane et inadmissible de la présidente départementale de l'ordre des masseurs kinésithérapeutes « ... pour faire élire leur binôme SN... » et rappelant que «... nous avons déjà partagé un binôme avec le syndicat Alizé aux dernières élections... » avant de conclure « ...le SK 06 vous demande de tous voter !!!! ... ». Le 26 mars 2024, jour de l'élection, les requérants font également valoir, sans être utilement contesté, qu'un message émanant du président du syndicat Alizé a été adressé à un électeur l'appelant à voter et « à faire voter » pour le binôme conduit par Mme C. Ainsi, les requérants établissent que des messages de propagande électorale ont été diffusés pendant la période qualifiée de réserve électorale, dont un émanant du syndicat dont la candidature du binôme avait été déclarée irrecevable, adressé à ses 35 membres, et appelant à voter expressément contre le binôme conduit par Mme B. Le grief de la protestation tirée de la méconnaissance de l'article 19 précité du règlement électoral de l'ordre des masseurs-kinésithérapeutes doit, par suite, être accueilli. Dès lors, la réalité et l'ampleur de la propagande, quand bien même le message diffusé le jour de l'élection n'aurait concerné qu'un électeur, est établie, ce qui a été de nature à altérer la sincérité du scrutin du 26 mars 2024 qui ne s'est joué qu'à deux voix près entre les deux binômes concurrents.

**TA Nice, 5<sup>ème</sup> chambre, 23 juillet 2024, Mme B. et M. P, n<sup>os</sup> 2401871, 2401889, M. Pascal, pdt rapp, Mme Moutry, rapp. publ.**

## MARCHES ET CONTRATS ADMINISTRATIFS

**N°5 : IMMOBILISATION PARTIELLE D'UN PARKING CONCEDE POUR TRAVAUX – Parking implanté sur le domaine public maritime – Risque de submersion marine - Travaux conduits dans l'intérêt de la dépendance occupée, ne constituant pas une opération d'aménagement étrangère à la destination de**

## **la dépendance et n'étant pas exécutés dans des conditions anormales - Pertes d'exploitation résultant de ces travaux – Indemnisation du concessionnaire (non)**

Sauf si les stipulations du contrat d'occupation domaniale ou les dispositions applicables aux bénéficiaires d'une autorisation d'occupation domaniale accordée unilatéralement prévoient une indemnisation, l'occupant du domaine public ne peut obtenir réparation du dommage subi que lorsque les travaux n'ont pas été conduits dans l'intérêt de la dépendance occupée, qu'ils ont constitué une opération d'aménagement étrangère à la destination de celle-ci ou lorsqu'ils ont été exécutés dans des conditions anormales, alors même qu'ils étaient entrepris dans l'intérêt du domaine (1).

Il résulte de l'instruction que le parking L a fait l'objet d'inondations par submersion lors de fortes houles en 2010 et 2011, mettant en péril le domaine public maritime sur lequel se trouve implanté ledit parking. A la suite d'un diagnostic mettant en évidence une fragilisation de la structure de l'ouvrage, la commune de Cannes, en sa qualité de gestionnaire du domaine public, a engagé, en lien avec l'Etat et le département des Alpes-Maritimes, des travaux pour protéger le parking d'un risque de submersion en confortant la digue sous-marine. La réalisation de ces travaux a entraîné la neutralisation de 265 places sur 356 du parc de stationnement L entre octobre 2018 et février 2019.

Il résulte de l'instruction et notamment du descriptif des travaux que ces derniers ont eu pour objectifs de protéger les biens et les personnes lors des coups de mer (réduire la submersion marine, limiter les débits des franchissements pour la sécurité des personnes, supprimer les désordres sur les installations portuaires et sur le parking public), mais également d'assurer la continuité de l'exploitation du port et du parking public et de limiter à l'avenir la survenance de désordres et dégradations du même ordre.

Il résulte de l'instruction que ces travaux, qui portent sur la dépendance du domaine public maritime occupée par la société N pour assurer la gestion et l'exploitation du parking L dont elle a la disposition dans le cadre du contrat de délégation de service public conclu le 31 mars 1995, ont été conduits dans l'intérêt de ladite dépendance. Au vu de ce qui précède, il ne résulte pas de l'instruction que ces travaux auraient constitué une opération d'aménagement étrangère à la destination de cette dépendance ou auraient été conduits dans des conditions anormales. Par suite, la société N n'est pas fondée à solliciter une indemnisation au titre des pertes d'exploitation qu'elle aurait subies au cours de la période précitée.

(1) Cf. CE, 31 mars 2014, société Yacht Club International de Saint-Laurent-du-Var, n° 361079, C

**TA Nice, 6<sup>ème</sup> chambre, 14 mai 2024, société N, n° 2003032, M. Soli, pdt, Mme Gazeau, rapp., Mme Belguèche, rapp. publ.**

Ce jugement fait l'objet d'un appel

**N°6 : PENALITES - Pouvoir de modulation par le juge – Caractère disproportionné des**

## **pénalités - Existence**

La société X a signé pour dix ans un contrat de délégation par affermage avec une collectivité. Au titre des manquements qui lui ont été reprochés au cours de l'exécution du contrat, la collectivité a mis à sa charge des pénalités correspondant à plus de 60% des recettes perçues. Le tribunal a jugé, notamment, que l'application des pénalités résultait de l'application du contrat, sans que ces stipulations ni aucun autre texte ne s'oppose à leur computation globale en fin d'exécution du contrat, mais qu'il y avait lieu d'en limiter le montant à 20% du montant des recettes perçues pour la période en litige eu égard à leur caractère manifestement excessif.

Cf. CE, 12 avril 2023, société Art & Build Architectes, n° 461576, B

**TA Nice, 6<sup>ème</sup> chambre, société X, nos 2100625, 2100627, 2100628, 2100629, 2100630, 2100631 et 2100633, M. Soli, pdt, Mme Guilbert, rapp., Mme Belguèche, rapp. publ.**

### **N°7 : EVICTION IRREGULIERE DU CANDIDAT A L'ATTRIBUTION D'UN CONTRAT PUBLIC – Prise en compte de manquements d'une entreprise dans l'exécution de précédents marchés si aucun autre élément ne permet de justifier des garanties suffisantes**

D'une part, lorsqu'un candidat à l'attribution d'un contrat public demande la réparation du préjudice né de son éviction irrégulière de la procédure d'attribution, il appartient au juge de vérifier d'abord si l'entreprise était ou non dépourvue de toute chance de remporter le contrat. Dans l'affirmative, l'entreprise n'a droit à aucune indemnité. Dans la négative, elle a droit en principe au remboursement des frais qu'elle a engagés pour présenter son offre. Il convient ensuite de rechercher si l'entreprise avait des chances sérieuses d'emporter le contrat. Dans un tel cas, l'entreprise a droit à être indemnisée de son manque à gagner, incluant nécessairement, puisqu'ils ont été intégrés dans ses charges, les frais de présentation de l'offre qui n'ont donc pas à faire l'objet, sauf stipulation contraire du contrat, d'une indemnisation spécifique. D'autre part, lorsqu'un candidat à l'attribution d'un contrat public demande la réparation du préjudice qu'il estime avoir subi du fait de l'irrégularité ayant, selon lui, affecté la procédure ayant conduit à son éviction, il appartient au juge, si cette irrégularité et si les chances sérieuses de l'entreprise d'emporter le contrat sont établies, de vérifier qu'il existe un lien direct de causalité entre la faute en résultant et le préjudice dont le candidat demande l'indemnisation. Il lui incombe aussi d'apprécier dans quelle mesure ce préjudice présente un caractère certain, en tenant compte notamment, s'agissant des contrats dans lesquels le titulaire supporte les risques de l'exploitation, de l'aléa qui affecte les résultats de cette exploitation et de la durée de celle-ci (1).

En revanche, le candidat ne peut prétendre à une indemnisation de ce manque à gagner si la personne publique renonce à conclure le contrat pour un motif d'intérêt général (2).

Par ailleurs, le pouvoir adjudicateur ne peut se fonder uniquement sur les seuls manquements

allégués d'une entreprise dans l'exécution de précédents marchés, sans rechercher si d'autres éléments du dossier de la candidature de la société permettent à celle-ci de justifier de garanties suffisantes (3).

En l'espèce, le sous-traité d'exploitation du lot de plage n°9 n'a pas été attribué à la société requérante, seule candidate, en raison des manquements constatés dans l'exécution du précédent sous-traité dont elle était titulaire pour le même lot depuis 2007, notamment à la législation sur l'urbanisme, lesquels ne permettent pas de s'assurer de sa capacité à mener à bien les prestations objet de la concession en litige.

Toutefois, il résulte de l'instruction que la société requérante et sa gérante ont été relaxés en 2017 par la cour d'appel d'Aix-en-Provence des chefs de poursuite tirés des manquements commis à la législation sur l'urbanisme et à l'obligation contractuelle de démonter la terrasse hors période d'exploitation. La commune ne pouvait donc se fonder sur ces faits pour renoncer à conclure le contrat pour un motif d'intérêt général. Les autres manquements dont se prévaut la commune dans l'exécution du précédent contrat, à supposer même qu'ils soient constitués, ne sauraient en eux-mêmes suffire à faire regarder la société requérante comme ne justifiant pas de garanties suffisantes pour assurer les missions de service public dévolues par le sous-traité de concession. Enfin, le pouvoir adjudicateur ne pouvait se fonder uniquement sur les seuls manquements allégués d'une entreprise dans l'exécution de précédents marchés, sans rechercher si d'autres éléments du dossier de candidature de la société permettent à celle-ci de justifier de telles garanties. En l'espèce, il n'est pas allégué que la société K n'aurait pas produit à l'appui de sa candidature des éléments suffisants pour justifier de ses capacités techniques et professionnelles nécessaires à l'exécution du contrat de concession. Il s'ensuit que la commune de Villeneuve-Loubet, en rejetant l'offre de la société K en raison de l'insuffisance de ses capacités professionnelles et en renonçant à conclure le sous-traité de concession pour ce motif qui ne revêt pas le caractère d'un intérêt général, a commis une erreur manifeste d'appréciation.

(1) Cf. CE, 24 avril 2024, commune de la Chapelle d'Abondance, n° 472038, A

(2) Cf. CE, 14 octobre 2019, société Les Téléskis de la Croix Fry, n° 418317, B

(3) Cf. CE, 10 juin 2009, région Lorraine n° 324153, B

**TA Nice, 6<sup>ème</sup> chambre, 8 août 2024, société K, n° 2104250, M. Soli, pdt, Mme Gazeau, rapp., Mme Belguèche, rapp. publ.**

## **PROCEDURE**

### **N°8 : REFERE MESURES UTILES - Prise en charge des patients hospitalisés en psychiatrie – Rapport du contrôleur général des lieux de privation de liberté – Calendrier ministériel – Défaut d'urgence**

Le syndicat des avocats de France et le syndicat de la magistrature ont demandé au juge

des référés du tribunal d'enjoindre à l'Etat, au ministre de la Santé, au centre hospitalier d'Antibes-Juan-les-Pins ou à toute autre autorité qu'il estimera utile, de mettre en œuvre, sous astreinte, vingt-et-une mesures considérées comme particulièrement essentielles pour le respect des patients hospitalisés en secteur de psychiatrie au centre hospitalier d'Antibes-Juan-les-Pins et ce, à la suite de la visite inopinée, du 12 au 15 juin 2023, de quatre contrôleurs diligentés par le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL).

Après avoir admis les interventions de la Fédération Nationale des Unions de Jeunes Avocats (FNUJA) et de l'Union des jeunes avocats du Barreau de Grasse, le juge des référés a rejeté le référé « mesures utiles » des requérants.

Il a jugé que, d'une part, l'instruction du dossier avait permis de démontrer que les personnes employées en secteur psychiatrie au centre hospitalier d'Antibes-Juan-les-Pins ont déployé, sans tarder, toute leur énergie et leurs compétences pour que le rapport du CGLPL soit source de réflexion, d'inspiration et d'évolution de leurs pratiques et ce, alors même que les préconisations dudit rapport sont soumises à de multiples contraintes d'ordre financier, réglementaire ou administratif.

Le juge a souligné, d'autre part, que le rapport de visite publié le 29 janvier 2024 prévoit que « le ministre qui exerce l'autorité de tutelle sur l'établissement visité sera interrogé trois ans après la visite par le CGLPL sur les suites données aux recommandations effectuées ». Il en a déduit qu'il n'appartient pas au tribunal administratif de Nice, moins de six mois après la parution du rapport de visite, de se prononcer sur des suites qui doivent s'inscrire, certes dans des délais raisonnables, mais dans le cadre d'un calendrier contraint qui a d'ores et déjà été fixé.

Enfin, les travaux de construction d'un nouveau bâtiment de psychiatrie sont actuellement en cours, la première phase de démolition du bâtiment sur lequel porte la majeure partie des demandes formulées étant pratiquement terminée. Le juge des référés a, dès lors, estimé que la demande présentée par les syndicats requérants était dépourvue d'utilité et n'avait aucun caractère d'urgence. Il a donc rejeté les conclusions de la requête présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-3 du code de justice administrative.

**TA Nice, 26 juillet 2024, n° 2403207, M. Emmanuelli, juge des référés**

#### **N°9 : INCIDENTS – Intervention – Pouvoir de requalification du juge**

Aux termes de l'article L. 121-12 du code des assurances : « L'assureur qui a payé l'indemnité d'assurance est subrogé, jusqu'à concurrence de cette indemnité, dans les droits et actions de l'assuré contre les tiers qui, par leur fait, ont causé le dommage ayant donné lieu à la responsabilité de l'assureur. / (...) ».

Si, pour qu'une intervention soit recevable, son auteur doit normalement s'associer aux conclusions en demande ou aux conclusions en défense, l'intervention de la MAIF, qui tend à condamner la commune de Peille à lui verser la somme totale de 265 844, 74 euros, doit être

regardée, non pas comme une intervention mais comme un recours de plein contentieux tendant à la condamnation de la commune de Peille à lui rembourser les sommes versées à ses clients en sa qualité d'assureur du fait de sa qualité de subrogé dans les droits de ses clients. La demande ainsi présentée par la MAIF doit être regardée comme recevable quand bien même celle-ci était qualifiée d'intervention.

**TA Nice, 5<sup>ème</sup> chambre, 25 juin 2024, Mme X et autres, n° 2001677, Mme Pouget, pdte, Mme Duroux, rapp., Mme Moutry, rapp. publ.**

Ce jugement fait l'objet d'un appel

## **RESPONSABILITE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE**

### **N°10 : RESPONSABILITE DU SERVICE PUBLIC DE SANTE – Solidarité nationale (ONIAM) – Acte de soin délivré dans le cadre d'une activité libérale – Compétence de la juridiction administrative (absence)**

En vertu de l'article L. 6154-2 du code de la santé publique, l'activité libérale peut comprendre des consultations, des actes et des soins en hospitalisation et s'exerce exclusivement au sein des établissements dans lesquels les praticiens ont été nommés ou, dans le cas d'une activité partagée, dans l'établissement où ils exercent la majorité de leur activité publique, sous la triple condition que cet article énonce. Les modalités de la prise en charge du patient en secteur d'activité libérale sont alors réglées en particulier par les dispositions des articles R. 6154-6 du code de la santé publique concernant les frais de séjour, R. 6154-7 concernant les indications relatives aux règles applicables du fait de ce choix ainsi qu'à l'expression écrite du choix et par un renvoi aux dispositions de l'article R. 1112-23 du même code, qui rend impossible le transfert d'un patient, admis dans un secteur d'activité libérale ou en secteur public, dans l'autre secteur.

Alors que les rapports qui s'établissent entre les praticiens hospitaliers exerçant une activité libérale et leurs patients traités à ce titre relèvent du droit privé, la responsabilité de l'établissement public de santé dans lequel le patient a été pris en charge dans le cadre de l'activité libérale du praticien peut néanmoins être engagée dès lors que les dommages invoqués sont imputables à un mauvais fonctionnement du service public résultant soit d'une mauvaise installation des locaux, soit d'un matériel défectueux, soit d'une faute commise par un agent de l'établissement mis à disposition du praticien exerçant à titre libéral (1).

Il résulte de l'instruction, en particulier du document signé par Mme X le 13 février 2018, que cette dernière a expressément choisi, comme le prévoient les dispositions précitées de l'article R. 6154-7 du code de la santé publique, de bénéficier d'une « intervention par le professeur Y en secteur libéral au CHU de Nice », ce qui doit être regardé, compte tenu des termes des dispositions de cet article, comme l'expression du choix d'être traité dans le cadre de l'activité libérale pour l'intervention dont la requérante devait faire

l'objet. Par ailleurs, Mme X, qui n'a formulé aucune observation à la fin de non-recevoir opposée en défense, indique elle-même dans ses écritures que l'intervention a eu lieu en secteur libéral et verse au dossier la facture des honoraires dus au professeur Y datée du 20 avril 2018 indiquant expressément que celui-ci intervenait dans le cadre de son activité libérale. Il s'ensuit qu'il n'appartient qu'à la juridiction judiciaire de connaître d'une action indemnitaire présentée à raison des dommages causés par les manquements du professeur Y dans la prise en charge de Mme X lors de cette intervention chirurgicale. Dès lors, il y a lieu d'accueillir la fin de non-recevoir opposée en défense par l'ONIAM tirée de l'incompétence de la juridiction administrative.

(1) Cf CE, 6 octobre 2022, centre hospitalier de Vichy, n° 446764, B

**TA Nice, 5<sup>ème</sup> chambre, 4 juin 2024, Mme X, n° 2101642, M. Pascal, pdt, Mme Chaumont, rapp., Mme Moutry, rapp. publ.**

**N°11 : FAITS SUSCEPTIBLES OU NON D'OUVRIRE UNE ACTION EN REponsABILITE – Carence du maire dans l'exercice de ses pouvoirs de police – Travaux d'intérêt collectif sur une propriété privée (oui) – Manquement du propriétaire – Compétence judiciaire**

Aux termes de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales : « *La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment : /(...) 5° Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure ; /(...)* ». Aux termes de l'article L. 2212-4 du même code : « *En cas de danger grave ou imminent, tel que les accidents naturels prévus au 5° de l'article L. 2212-2, le maire prescrit l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances. /(...)* ».

En application de ces dispositions, le maire peut, en cas de danger grave ou imminent, ordonner l'exécution de travaux d'intérêt collectif sur une propriété privée en les faisant réaliser par la commune à ses frais (1). Il est loisible à la commune, si elle estime que le manquement du propriétaire à des obligations lui incombant a contribué à créer la situation de risque, d'exercer à son encontre devant le juge judiciaire une action tendant à mettre en cause sa responsabilité civile (2).

Les pouvoirs de police générale reconnus au maire par les dispositions précitées des articles L. 2212-2 et L. 2212-4 du code général des collectivités territoriales s'exercent dans l'hypothèse où le danger menaçant un immeuble résulte d'une cause qui lui est extérieure. Tel était le cas en l'espèce, les habitations situées en

contrebas de la falaise étant menacées par l'effondrement de blocs rocheux.

Il résulte également de l'instruction, qu'après le premier éboulement survenu en janvier 1997, le maire de la commune de Peille a saisi le centre d'études techniques de l'équipement (CETE) afin d'évaluer le risque géologique. Aux termes de cet avis rendu le 22 janvier 1997, le CETE a constaté l'existence d'un risque immédiat très élevé d'éboulement de deux blocs, ainsi qu'un risque très élevé de mise en mouvement d'un troisième bloc, et a identifié les mesures à mettre en œuvre (débroussaillage, minage, mise en cordon, confortement). Le danger de chute de blocs de roche présentait ainsi un caractère grave et imminent. C'est donc à tort que par un arrêté du 24 février 1997, le maire de la commune de Peille a mis en demeure les propriétaires des parcelles concernées de procéder aux mesures de sécurisation, dès lors qu'il lui appartenait, sur le fondement des dispositions précitées de l'article L. 2212-4 du code général des collectivités territoriales, d'engager ces travaux d'intérêt collectif aux frais de la collectivité. Par ailleurs, ce risque élevé d'éboulement a été confirmé par un rapport d'expertise du 25 novembre 1999. Or, il résulte de l'instruction que les travaux de sécurisation n'ont été réalisés par la commune qu'en 2008, soit onze ans après le constat du risque, et qu'ils ont été jugés insuffisants par un rapport d'expertise complémentaire du 3 mars 2014. Dans ces conditions, en s'abstenant de prendre les mesures qui s'imposaient en application de l'article L. 2212-4 du code général des collectivités territoriales, le maire de Peille a commis une faute de nature à engager la responsabilité de la commune.

Par ailleurs, les conclusions de la commune de Peille tendant à condamner les requérants et la MAIF à lui verser la somme totale de 150 000 euros au titre des dépenses engagées pour les travaux de sécurisation réalisés sur la propriété de M. X sont portées devant une juridiction incompétente pour en connaître et doivent donc être rejetées.

(1) Cf. CE, 6 avril 1998, SARL Anciens établissements Oustau et compagnie, n° 142845, B

(2) Cf. CE, 11 juillet 2014, copropriété les hauts de Riffroids, n° 360835, B

**TA Nice, 5<sup>ème</sup> chambre, 25 juin 2024, Mme X et autres, n° 2001677, Mme Pouget, pdte, Mme Duroux, rapp., Mme Moutry, rapp. publ.**

Ce jugement fait l'objet d'un appel

**N°12 : REPARATION – Préjudice économique – Enfant âgé de plus de 25 ans (absence)**

Le préjudice économique subi par les ayants droit appartenant au foyer de la victime décédée est constitué par la perte des revenus de la victime qui étaient consacrés à l'entretien de chacun d'eux. Le préjudice économique subi par l'ensemble des membres du foyer est déterminé par référence à un pourcentage des revenus de la victime affectés à l'entretien de la famille, mais en prenant également en compte les revenus propres des membres survivants, ainsi que les éventuelles prestations reçues en compensation du décès. Lorsque ce préjudice est indemnisé par un capital à

verser aux ayants droit, il est obtenu par l'application d'un coefficient de capitalisation au montant annuel des pertes de revenus. Ce coefficient est déterminé au regard de l'âge de celui des deux conjoints qui présentait, indépendamment de l'accident, l'espérance de vie la moins importante, à la date à laquelle il est procédé à la capitalisation. L'indemnité du conjoint survivant est constituée par la différence entre le montant du préjudice du foyer, établi tel qu'il a été précisé, et les préjudices propres aux enfants de la victime. Le préjudice propre aux enfants de la victime est arrêté pour chacun d'eux en tenant compte de la perte de la fraction des revenus de leur parent décédé, qui aurait été consacrée à l'entretien de cet enfant jusqu'à ce qu'il ait atteint au plus l'âge de vingt-cinq ans (1).

Il résulte de l'instruction que M. X, né le 16 mai 1964, disposait de ses propres revenus professionnels alors même qu'il habitait avec sa mère. Dans ces conditions, il n'est pas fondé à solliciter l'indemnisation de ce poste de préjudice.

(1) Cf. CAA Marseille, 19 décembre 2016, n° 14MA03845

**TA Nice, 5<sup>ème</sup> chambre, 4 juin 2024, M. X, n° 2102045, M. Pascal, pdt, Mme Chaumont, rapp., Mme Moutry, rapp. publ.**

## TRAVAUX PUBLICS

### **N°13 : REGIME DE RESPONSABILITE – Qualité d'usager – Responsabilité pour défaut d'entretien – Absence de défaut d'entretien**

Pour obtenir réparation par le maître de l'ouvrage des dommages qu'ils ont subis à l'occasion de l'utilisation d'un ouvrage public, les usagers de cet ouvrage doivent démontrer devant le juge administratif, d'une part, la réalité de leur préjudice, d'autre part, l'existence d'un lien de causalité direct entre l'ouvrage et le dommage. Pour s'exonérer de la responsabilité qui pèse alors sur elle, il incombe à la collectivité, maître d'ouvrage, soit d'établir qu'elle a normalement entretenu l'ouvrage, soit de démontrer l'existence d'une faute de la victime ou d'un événement de force majeure.

Si l'administration est tenue d'entretenir les routes afin d'en assurer un usage conforme à leur destination, elle ne peut cependant être obligée de faire enlever à tout instant les objets divers qui peuvent s'y trouver délaissés en dehors de son fait.

En l'espèce, il résulte de l'instruction que le véhicule de Mme X a été endommagé par un câble qui venait d'être arraché par un camion frigorifique hors gabarit dans le tunnel Liautaud. Il résulte également de l'instruction qu'entre le moment où la chute du câble a été signalée et l'heure à laquelle le tunnel a été fermé à la circulation, il ne s'est écoulé que trois minutes. Ainsi, compte tenu du très bref délai entre la survenue du dommage et la réaction de la métropole Nice Côte d'Azur, cette dernière doit être regardée comme ayant apporté la preuve de l'entretien normal de la voie publique.

**TA Nice, 5<sup>ème</sup> chambre, 25 juin 2024, Mme X, n° 2105618, Mme Pouget, pdte, Mme Chaumont rapp., Mme Moutry, rapp. publ.**

### **N°14 : RESPONSABILITE REGIE PAR DES TEXTES SPECIAUX – Atteintes et rassemblements (art. L. 211-10 du code de la sécurité intérieure) – Conditions nécessaires à l'engagement de la responsabilité de l'Etat**

La requérante, renversée par une charge de police lors d'une manifestation de « gilets jaunes », a recherché devant le tribunal administratif la responsabilité de l'administration en se prévalant à la fois de la responsabilité pour faute de l'Etat et du régime de responsabilité prévu par l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure. Pour engager la responsabilité de l'Etat, le tribunal a privilégié ce dernier régime, pourtant envisagé à titre subsidiaire par la requérante. Celui-ci subordonne l'engagement de la responsabilité de l'Etat à trois conditions, qui sont en l'espèce remplies.

S'agissant de la première condition, tenant à l'existence d'un attroupement, la manifestation interdite en vertu d'un arrêté préfectoral à laquelle a participé la requérante doit être considérée comme un attroupement au sens de l'article 432-3 du code pénal.

S'agissant de la deuxième condition, tenant à la commission d'un crime ou d'un délit, le fait de continuer volontairement à participer à un attroupement après les sommations, comme cela a été le cas en l'espèce, constitue un délit prévu et réprimé par l'article 431-4 du code pénal.

S'agissant de la troisième condition, tenant à l'existence d'un lien de causalité, celui-ci est établi puisque les blessures de la requérante résultent directement de mesures prises par l'autorité publique (1) pour dissiper un attroupement après deux sommations de se disperser demeurées sans effet.

(1) Cf. CE, 8 février 2018, Ministre de l'intérieur, n° 410780, C

**TA Nice, 4<sup>ème</sup> chambre, 15 mai 2024, Mme L., n° 2004873, M. Taormina, pdt, Mme Soler, rapp., M. Beyls, rapp. publ.**

## URBANISME ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

### **N°15 : PERMIS DE CONSTRUIRE – Procédure d'attribution – Instruction de la demande – Conditions du sursis à statuer**

Aux termes du dernier alinéa de l'article L. 123-6 du code de l'urbanisme, applicable à la date du certificat d'urbanisme : « A compter de la publication de la délibération prescrivant l'élaboration d'un plan local d'urbanisme, l'autorité compétente peut décider de surseoir à statuer, dans les conditions et délai prévus à l'article L. 111-8, sur les demandes d'autorisation concernant des constructions, installations ou opérations qui seraient de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan ». L'article L. 111-7 de ce code, dans sa rédaction applicable à la même date, disposait que : « Il peut être sursis

à statuer sur toute demande d'autorisation concernant des travaux, constructions ou installations dans les cas prévus aux articles (...) L. 123-6 (dernier alinéa) (...) du présent code (...) ». Ces dispositions étaient, à la date de la décision attaquée, reprises à l'identique aux articles L. 153-11 et L. 424-1 du code de l'urbanisme.

Un sursis à statuer ne peut être opposé à une demande de permis de construire que lorsque l'état d'avancement des travaux d'élaboration du nouveau plan local d'urbanisme permet de préciser la portée exacte des modifications projetées, sans qu'il soit cependant nécessaire que le projet ait déjà été rendu public. Il ne peut en outre être opposé qu'en vertu d'orientations ou de règles que le futur plan local d'urbanisme pourrait légalement prévoir, et à la condition que la construction, l'installation ou l'opération envisagée soit de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse son exécution (1).

Il ressort des pièces du dossier que le conseil municipal de la commune d'Auribeau-sur-Siagne, par une délibération du 5 mai 2009, a prescrit l'élaboration de son plan local d'urbanisme et que le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) a été débattu en conseil municipal le 12 septembre 2018. Il s'ensuit, qu'à la date à laquelle l'arrêté attaqué a été pris, l'état d'avancement du projet du plan local d'urbanisme de la commune de Valbonne était suffisant.

Par ailleurs, l'article UB4 du futur plan local d'urbanisme prévoit que dans le secteur UBc, dans lequel se situe le projet, l'emprise au sol maximale des constructions est fixée à 25% de la totalité de l'unité foncière. Or, en l'espèce, le projet de construction représente une emprise au sol de 1 967 m<sup>2</sup> sur une parcelle d'une surface totale de 2 724 m<sup>2</sup>, soit 56,5% de la superficie totale de la parcelle. C'est donc à bon droit que le maire a pu considérer que le projet de construction ne respectait pas les règles d'implantation des constructions relatives aux emprises au sol. Eu égard à l'important écart d'emprise au sol, le projet est de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan local d'urbanisme.

(1) Cf. CE, 21 avril 2021, société Lidl, n° 437599, C

**TA Nice, 5<sup>ème</sup> chambre, 25 juin 2024, société X, n° 2101901, Mme Pouget, pdte, Mme Duroux, rapp., Mme Moutry, rapp. publ.**

**N°16 : CONTRIBUTION DES CONSTRUCTEURS AUX DEPENSES D'EQUIPEMENT PUBLIC – Coût pouvant être mis à la charge du bénéficiaire de l'autorisation de construire – Faculté de lui faire supporter le coût des équipements propres au projet – Existence**

Il résulte des articles L. 332-6 et L. 332-15 du code de l'urbanisme que seul peut être mis à la charge du bénéficiaire d'une autorisation d'urbanisme le coût des équipements propres à son projet. Dès lors que des équipements excèdent, par leurs caractéristiques et leurs dimensions, les seuls besoins constatés et simultanés d'un ou, le cas échéant, plusieurs projets de construction et ne peuvent, par suite, être regardés comme des équipements propres au sens de l'article L. 332-15

précité, leur coût ne peut être, même pour partie, supporté par le titulaire de l'autorisation (1).

Pour l'alimentation en électricité, relèvent des équipements propres à l'opération ceux qui sont nécessaires à la viabilité et à l'équipement de la construction ou du terrain jusqu'au branchement sur le réseau public d'électricité qui existe au droit du terrain, en empruntant, le cas échéant, des voies privées ou en usant de servitudes, ou, dans les conditions définies au troisième alinéa de l'article L. 332-15, en empruntant, en tout ou partie, des voies ou emprises publiques, sous réserve dans ce dernier cas que le raccordement n'excède pas cent mètres. En revanche, les autres équipements de raccordement aux réseaux publics d'électricité, notamment les ouvrages d'extension ou de branchement en basse tension, et, le cas échéant, le renforcement des réseaux existants, ont le caractère d'équipements publics (2).

En l'espèce, il ressort de l'avis d'Enedis que le raccordement du terrain d'assiette au réseau public d'électricité nécessite « un allongement HTA de 2x90 mètres et la création de 2 départs BT de 2x10 mètres sur le domaine public ». Cet avis précise que la longueur de l'extension du réseau est de « 100 mètres en dehors du terrain d'assiette de l'opération ». Ainsi, alors que ces travaux n'excèdent pas cent mètres et qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que ceux-ci excéderaient, par leurs caractéristiques et leurs dimensions, les seuls besoins des constructions projetées par la société pétitionnaire, ils pouvaient être mis à la charge de cette dernière, conformément aux dispositions de l'article L. 332-15 du code de l'urbanisme.

Par suite, le maire ne pouvait légalement refuser de délivrer le permis de construire sur le fondement des dispositions de l'article L. 111-11 du code de l'urbanisme, au motif que le projet litigieux nécessiterait une extension du réseau électrique que la commune n'entend pas prendre en charge.

(1) Cf. CE, 30 décembre 2021, Société Ranchère, n° 438832, B

(2) Cf. CE, 26 décembre 2012, Société Etablissements Laval et Lecamus, n° 351680, C

**TA Nice, 4<sup>ème</sup> chambre, 5 juin 2024, Société S., n° 2303739, M. Taormina, pdt, Mme Soler, rapp., M. Beyls, rapp. publ.**

**N°17 : INTERET A AGIR – Recours contre une autorisation d'urbanisme – Requérant ayant acquis la qualité de voisin postérieurement à l'affichage en mairie – Circonstances particulières justifiant qu'il soit dérogé à la règle d'appréciation de l'intérêt à agir à la date de cet affichage – Exclusion – Mise en œuvre de la clause de substitution**

En l'espèce, la société requérante n'est devenue propriétaire du bien au titre duquel elle se prévaut d'un intérêt pour agir que le 12 avril 2019, postérieurement à l'affichage de la demande du pétitionnaire le 15 février 2019. Si la société requérante se prévaut de ce qu'elle avait conclu un compromis de vente pour l'acquisition de ce bien dès le 13 février 2019 de sorte qu'elle avait intérêt à agir contre le permis de construire contesté à compter de cette date, il ressort toutefois des pièces du dossier que ce compromis avait été signé par M. N. et que ce n'est que par la mise en œuvre

de la clause de substitution contenue dans ce document que la société requérante est devenue propriétaire du bien à la date du 12 avril 2019.

Dans ces conditions, alors que la société requérante ne peut se prévaloir de la promesse de vente conclue le 13 février 2019 et que la mise en œuvre de cette clause ne peut être regardée comme une circonstance particulière au sens de l'article L. 600-1-3 du code de l'urbanisme (1), le pétitionnaire est fondé à soutenir que la société requérante n'a pas intérêt à agir à l'encontre du permis litigieux dès lors que celui-ci s'apprécie à la date d'affichage en mairie de sa demande.

(1) Comp. CE, 13 décembre 2021, Société Ocean's Dream Resort, n° 450241, B

**TA Nice, 4<sup>ème</sup> chambre, 17 juillet 2024, Société H., n° 2201299, Mme Pouget, pdte, Mme Soler, rapp., M. Beyls, rapp. publ.**

**N°18 : PERMIS TACITE – Majoration du délai d'instruction d'une autorisation d'urbanisme – Notification tardive – Modification du délai d'instruction – Absence – Naissance possible d'une décision implicite d'acceptation**

Il résulte des articles R. 423-4, R. 423-5, R. 423-18, R. 423-42, R. 423-43 et R. 424-1 du code de l'urbanisme qu'à l'expiration du délai d'instruction tel qu'il résulte de l'application des dispositions du chapitre III du titre II du livre IV du code de l'urbanisme relatives à l'instruction des déclarations préalables, des demandes de permis de construire, d'aménager ou de démolir, naît une décision de non-opposition à déclaration préalable ou un permis tacite. Une modification du délai d'instruction notifiée après l'expiration du délai d'un mois prévu à l'article R. 423-18 de ce code ou qui, bien que notifiée dans ce délai, ne serait pas motivée par l'une des hypothèses de majoration prévues aux articles R. 423-24 à R.423-33 du même code, n'a pas pour effet de modifier le délai d'instruction de droit commun à l'issue duquel naît un permis tacite ou une décision de non-opposition à déclaration préalable (1).

En l'espèce, il ressort des pièces du dossier que la société pétitionnaire a déposé sa demande de permis de construire le 5 novembre 2020. Il ressort également des pièces du dossier que le courrier portant modification du délai d'instruction et demande de pièces complémentaires adressé par la commune a été posté le 4 décembre 2020. La société requérante fait valoir que cette demande lui a été notifiée le 7 décembre 2020, soit postérieurement au délai d'un mois prévu par les dispositions des articles R.\*423-18 et R.\*423-22 du code de l'urbanisme. La commune n'apporte aucun élément de nature à démontrer que ce pli aurait régulièrement fait l'objet d'une première présentation à l'adresse de la société requérante avant cette date (2).

Dans ces conditions, d'une part, le dossier de demande de permis de construire en cause doit être regardé comme complet dès son dépôt à la date du 5 novembre 2020, d'autre part, le délai d'instruction applicable à cette demande est le délai d'instruction de droit commun de trois mois prévu par les dispositions de l'article R.\*423-23 du code de l'urbanisme et celui-ci a commencé à courir à compter du 5 novembre 2020. La société

pétitionnaire est ainsi devenue titulaire d'un permis de construire tacite le 5 février 2021.

(1) Cf. CE, 24 octobre 2023, M. Chambon, n° 462511, A

(2) Comp. CE, 24 mai 2024, M. Chehade et autres, n° 472321, B

**TA Nice, 4<sup>ème</sup> chambre, 26 juin 2024, Société M. et autres, n° 2106705, M. Taormina, pdt, Mme Soler, rapp., M. Beyls, rapp. publ.**

**N° 19 : PREJUDICE(S) LIE(S) A UNE DECISION DE REFUS D'AUTORISATION D'URBANISME ILLEGALE – Application à une décision de sursis à statuer – Absence de caractère direct et certain.**

La perte de bénéfices ou le manque à gagner découlant de l'impossibilité de réaliser une opération immobilière en raison d'un refus illégal de sursis à statuer revêt un caractère éventuel et ne peut, dès lors, en principe, ouvrir droit à réparation. Il en va toutefois autrement si le requérant justifie de circonstances particulières, tels que des engagements de futurs clients, permettant de faire regarder ce préjudice comme présentant, en l'espèce, un caractère direct et certain. Il est fondé, si tel est le cas, à obtenir réparation au titre du bénéfice qu'il pouvait raisonnablement attendre de cette opération (1).

En l'espèce, par un jugement n° 1800370 du 23 décembre 2020 le tribunal administratif de Nice a annulé l'arrêté du 28 juillet 2017 par lequel le maire de Cannes avait opposé à la société requérante un sursis à statuer sur sa demande de permis de construire portant sur la réalisation d'une villa et d'une piscine. En application du principe selon lequel l'illégalité d'une décision administrative est constitutive d'une faute de nature à engager la responsabilité de l'administration à l'égard de son destinataire, l'illégalité de cette décision du 28 juillet 2017 était, dès lors, constitutive d'une faute de la commune de Cannes.

Pour établir le montant de son préjudice, la société requérante se prévalait alors des caractéristiques du terrain d'assiette, d'anciennes propositions d'acquisition datées des 28 mai 1999 et 31 mars 2011, pour des montants respectifs de 1 400 000 francs et de 1 500 000 euros, ainsi que de l'état du marché et des opérations immobilières dans le secteur dans lequel sont implantées les parcelles constituant ce terrain. En outre, elle faisait état d'une annonce, non datée, émanant d'une agence immobilière affichant un prix de vente de 4 500 000 euros et de plusieurs mandats de vente et estimations affichant, quant à eux, des prix de vente oscillant entre 3 900 000 et 1 600 000 euros. Toutefois, en se bornant à se prévaloir de ces éléments dont deux anciennes propositions d'acquisition, antérieures de respectivement plus de six et dix-huit ans par rapport à l'arrêté litigieux du 28 juillet 2017, sans faire état d'un quelconque engagement souscrit par de futurs acquéreurs potentiels ou de négociations commerciales suffisamment avancées avec ces derniers, la société requérante ne pouvait être regardée comme justifiant, en l'espèce, de circonstances particulières permettant de regarder le préjudice allégué comme présentant un

caractère direct et certain. Par suite, la demande indemnitaire présentée par ladite société ne pouvait qu'être rejetée.

(1) Cf. CE, 15 avril 2016, commune de Longueville, n° 371274, B

**TA Nice, 2<sup>ème</sup> chambre, 27 juin 2024, Société S., n° 2002932, M. Silvestre-Toussaint-Fortesa, pdt, M. Holzer, rapp., Mme Sorin, rapp. publ.**

Ce jugement fait l'objet d'un appel

Directeur de la publication :

Marianne Pouget, Présidente du Tribunal

Comité de rédaction :

Nicolas Beyls, Camille Chevalier, Julien Combot, Dorothée Gazeau, Mélanie Moutry, Laurence Raison

ISSN : 1954-2097

@@

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE NICE

18 avenue des fleurs

06 NICE

Tél : 04 92 04 13 13

Fax : 04 93 55 78 31

[www.ta-nice.juradm.fr](http://www.ta-nice.juradm.fr)

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NICE**

N°2102393

---

Société X

---

Mme Camille Chevalier  
Rapporteuse

---

Mme Tatiana Perez  
Rapporteuse publique

---

Audience du 16 mai 2024  
Décision du 6 juin 2024

---

C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Nice

(1ère chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 30 avril 2021, la société X, représentée par Me Y, demande au tribunal :

1°) de prononcer la décharge des cotisations supplémentaires d'impôt mises à sa charge au titre des années 2009 et 2010 ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la procédure d'imposition est entachée d'un vice de procédure dès lors que la société en participation dont elle est associée, ayant une existence fiscale, aurait dû faire l'objet de la procédure de vérification de comptabilité et les cotisations d'impôt sur les sociétés auraient dû être établies en son nom au titre de l'année 2009 et ce même si elle n'est pas directement redevable de l'impôt correspondant ;

- elle n'est pas, par conséquent, redevable des cotisations supplémentaires d'impôt sur les sociétés résultant des profits liés à la vente de biens immobiliers réalisés par cette société en participation au titre de l'année 2009 ;

- les sommes mises en provision au titre de l'année 2010 correspondant aux frais d'expertise judiciaire et aux honoraires de son conseil engagés dans le cadre de la procédure judiciaire l'opposant à une autre société qui assure la gérance de la société en participation.

Par deux mémoires en défense enregistrés les 16 juin 2021 et 9 février 2022, le directeur départemental des finances publiques des Alpes-Maritimes conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que les moyens de la requête ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code général des impôts et le livre des procédures fiscales ;
- 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 X, rapporteure,
- et les conclusions de Mme X, rapporteure publique.

Considérant ce qui suit :

1. La société requérante, qui exerce une activité d'investissement, de gestion, d'exploitation de tous biens, droits mobiliers ou immobiliers, de nature civile ou commerciale ainsi que de tout placement financier, a fait l'objet d'une vérification de comptabilité sur la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 2009 au 31 décembre 2010. A l'issue de ce contrôle, elle a été assujettie, à des rappels d'impôt sur les sociétés et de taxe sur la valeur ajoutée, selon la procédure de rectification contradictoire concernant l'année 2009 et, selon la procédure de taxation d'office concernant l'année 2010. Après avoir formé une réclamation qui a été partiellement acceptée par l'administration fiscale, la société demande au tribunal de la décharger des cotisations supplémentaires d'impôt sur les sociétés restant à sa charge.

Sur les cotisations supplémentaires d'impôt sur les sociétés au titre de l'année 2009 :

2. D'une part, aux termes de l'article 1871 du code civil : « *Les associés peuvent convenir que la société ne sera point immatriculée. La société est dite alors « société en participation ». Elle n'est pas une personne morale et n'est pas soumise à publicité. Elle peut être prouvée par tous moyens.* ».

3. D'autre part, aux termes de l'article 8 du code général des impôts, « *les membres des sociétés en participations (...) dont les noms et adresses ont été indiqués à l'administration* » sont « *personnellement soumis à l'impôt sur le revenu pour la part de bénéfices sociaux correspondant à leurs droits dans la société. / Il en est de même, sous les mêmes conditions : (...) 2° Des membres des sociétés en participation (...)* ». Aux termes de l'article 60 de ce code : « *Le bénéfice des sociétés visées à l'article 8 est déterminé, dans tous les cas, dans les conditions prévues pour les exploitants individuels. / Ces sociétés sont tenues aux obligations qui incombent normalement aux exploitants individuels* ». Il résulte de la combinaison des articles 8 et 60 du code général des impôts et de l'article L. 53 du livre des procédures fiscales que le résultat imposable d'une société en participation est déterminé au niveau de celle-ci, alors même qu'elle n'est pas directement redevable de l'impôt correspondant.

4. La société en participation X a été créée par un contrat conclu le 13 juin 2006 entre d'une part la société requérante et, d'autre part, une autre société qui en assure la gérance. Il résulte de l'instruction, que les rehaussements d'impôt sur les sociétés mis à la charge de la société requérante sont la conséquence de deux ventes immobilières réalisées par la société en

participation les 13 mai et 26 juin 2009 conformément à son objet social. Dans ces conditions, quand bien même la société requérante serait redevable de l'impôt correspondant, le service vérificateur aurait dû engager la procédure de vérification de ses résultats au niveau de la société en participation et tenir compte de tous les éléments susceptibles d'affecter son bénéfice social. Par suite, la société requérante est fondée à soutenir que la procédure d'imposition est entachée d'irrégularité au titre de l'année 2009 et à solliciter la décharge, en droits et pénalités, des cotisations correspondantes.

Sur les cotisations supplémentaires d'impôt sur les sociétés au titre de l'année 2010 :

5. Aux termes de l'article L. 193 du livre des procédures fiscales : « *Dans tous les cas où une imposition a été établie d'office, la charge de la preuve incombe au contribuable qui demande la décharge ou la réduction de l'imposition* ».

6. Il résulte de l'instruction que les rehaussements d'imposition au titre de l'année 2010 ont été établis selon la procédure de taxation d'office. Par conséquent, il incombe à la société requérante, en application des dispositions précitées de l'article L. 193 du livre des procédures fiscales, d'apporter la preuve de l'exagération des impositions en litige.

7. En se bornant à soutenir sans produire aucune pièce justificative que les sommes mises en provision correspondaient aux frais engagés dans le cadre de la procédure judiciaire l'opposant à la société qui assure la gérance de la société en participation et plus précisément aux honoraires de l'expert judiciaire et de l'expert-comptable, la société requérante n'apporte pas la preuve, qui lui incombe, du caractère exagéré des impositions mises à sa charge.

Sur les frais liés au litige :

8. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat qui n'est pas, dans la présente instance, partie perdante au principale, la somme dont le versement est sollicité par la société requérante au titre des frais engagés par elle et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : La société à responsabilité limitée requérante est déchargée des cotisations supplémentaires d'impôt sur les sociétés mises à sa charge au titre de l'année 2009.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à la société à responsabilité limitée requérante et au directeur départemental des finances publiques des Alpes-Maritimes.

Délibéré après l'audience du 16 mai 2024, à laquelle siégeaient :

Mme Chevalier-Aubert, présidente,  
Mme Chevalier, première conseillère,  
Mme Kolf, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 6 juin 2024.

La rapporteure,

La présidente,

C. Chevalier

V. Chevalier-Aubert

La greffière,

C. Martin

La République mande et ordonne au ministre de l'économie, des finances, de la souveraineté industrielle et numérique 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,  
Pour le greffier en chef,  
ou par délégation la greffière,

**Des particularités du régime fiscal de la société en participation :  
Commentaire jugement TA Nice, 6 juin 2024, n°2102393**

**CHARBIT Lévana, Doctorante, CERDACFF - Université Côte d'Azur**

Le Tribunal administratif de Nice a prononcé, dans une décision du 6 juin 2024, une décharge partielle des cotisations supplémentaires d'impôt sur les sociétés mises à la charge de la société requérante X., associée d'une société en participation (ci-après SEP).

Un tel jugement présente l'avantage de rappeler que le régime fiscal des SEP, prévu par le Code Général des Impôts (ci-après CGI) et le Livre des Procédures Fiscales (ci-après LPF), est tout à fait singulier.

Les faits sont assez simples : la société X, associée d'une SEP X, fait l'objet d'une vérification de comptabilité sur une période s'étendant du 1er janvier 2009 au 31 décembre 2010. À l'issue de ce contrôle, elle est assujettie à des rappels d'impôt sur les sociétés et de taxe sur la valeur ajoutée, selon deux procédures distinctes : la procédure de rectification contradictoire pour l'année 2009, et celle de la taxation d'office pour l'année 2010.

La société X conteste ces rappels d'impôts et demande au Tribunal administratif de Nice d'en prononcer la décharge.

Les moyens invoqués dans sa requête sont les suivants : au titre de l'année 2009, la société soutient que la procédure est viciée dès lors que l'administration fiscale n'a pas engagé la procédure de vérification de comptabilité directement au niveau de la SEP. Les sommes mises en provision et faisant l'objet d'une taxation d'office au titre de l'année 2010 correspondent, quant à elles, à des frais engagés dans le cadre d'une procédure judiciaire et correspondraient à des provisions pour risques, déductibles.

Le Tribunal administratif accède à la demande en décharge du rappel de cotisations de la société X au titre de l'année 2009, et rejette sa demande au titre de l'année 2010.

Si un tel jugement peut sembler classique au premier abord, en ce qu'il permet simplement l'application du régime fiscal spécifique des SEP, prévu par plusieurs dispositions législatives, le raisonnement tenu par

les juges gagne à être présenté. En effet il mobilise les particularités du régime fiscal de la SEP (I), et permet de justifier les décisions de maintien ou de décharge des cotisations selon la procédure d'espèce (II)

### **I. Des particularités du régime fiscal de la SEP :**

La SEP est régie par les articles 1871 à 1873 du code civil. Elle est le fruit d'une convention entre parties désireuses d'exercer une activité commune au travers d'une structure présentant l'avantage de la discrétion. En effet, la SEP n'a pas de personnalité morale et ne nécessite pas d'immatriculation au registre du commerce et des sociétés. L'article 1871 du code civil dispose ainsi que : « Les associés peuvent convenir que la société ne sera point immatriculée. La société est dite alors « société de participation ». Elle n'est pas une personne morale et n'est pas soumise à publicité. Elle peut être prouvée par tous moyens ».

Sur le véritable redevable de l'impôt : Par ailleurs, la SEP bénéficie d'une personnalité fiscale, ce qui signifie que les opérations qu'elle exécute et les produits qu'elle perçoit de ces dernières constituent un bénéfice servant au calcul de son résultat imposable. Elle peut, sur option, être imposée à l'IS.

L'article 8 du CGI dispose quant à lui que « *les membres des sociétés en participations (...) dont les noms et adresses ont été indiqués à l'administration* » sont « *personnellement soumis à l'impôt sur le revenu pour la part de bénéfices sociaux correspondant à leurs droits dans la société* ». L'article 218 bis du même code précise que « *Les sociétés ou personnes morales passibles de l'impôt sur les sociétés en vertu de l'article 206, à l'exception de celles désignées au 5 de l'article précité, sont personnellement soumises audit impôt à raison de la part des bénéfices correspondant aux droits qu'elles détiennent, dans les conditions prévues aux articles 8, 8 quater, 8 quinquies et 1655 ter, en qualité d'associées en nom ou commanditées ou de membres de sociétés visées auxdits articles* ».

En somme, il faut comprendre que les véritables redevables de l'impôt dû par la SEP sont, dès lors qu'ils sont connus de l'administration - ce qui est le cas en l'espèce, ses associés. Ainsi, la SEP est dans l'obligation de déposer une déclaration établie au titre de l'impôt sur le revenu pour la fraction des bénéfices sociaux correspondant aux droits de ses associés. Cette part des bénéfices est imposable dans les mains

des associés à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés selon les cas.

Sur la détermination des bénéficiaires de la SEP : Aux termes de l'article 60 du CGI il est prévu que « *Le bénéfice des sociétés visées à l'article 8 est déterminé, dans tous les cas, dans les conditions prévues pour les exploitants individuels (...)* ». L'article 50-0, qui dispose du régime des exploitants individuels, dispose quant à lui que « *les opérations portant sur des immeubles, des fonds de commerce, ou des actions ou parts de sociétés immobilières et dont les résultats doivent être compris dans les bases de l'impôt sur le revenu au titre des bénéficiaires industriels et commerciaux* ». Ainsi, le produit d'une opération engagée par une SEP intègre le calcul de son bénéfice social au même titre qu'un exploitant individuel.

## **II. Des irrégularités et insuffisances soulevées par le Tribunal**

Les deux procédures ayant conduit aux rappels de cotisations d'impôts sur les sociétés et de taxes sur la valeur ajoutée font suite à une procédure de vérification de comptabilité effectuée au niveau de la société requérante X, associée de la SEP.

**Des irrégularités** : la décision de décharge au titre de l'année 2009 (procédure de rectification contradictoire) : L'article L.55 du LPF prévoit qu'une procédure de rectification doit être engagée dès lors que l'administration constate une insuffisance, une inexactitude, une omission ou une dissimulation dans les éléments servant de base au calcul des impôts. En l'espèce c'est cette procédure qui est engagée et donne lieu à une procédure de rectification contradictoire au titre de laquelle un rappel de cotisations est effectué au titre de l'année 2009.

Le Tribunal administratif rappelle que l'article L.53 du LPF dispose que « *le résultat imposable d'une société en participation est déterminé au niveau de celle-ci, alors même qu'elle n'est pas directement redevable de l'impôt correspondant* ».

En l'espèce, le Tribunal administratif constate que « les rehaussements d'impôt sur les sociétés mis à la charge de la société requérante sont la conséquence de deux ventes immobilières réalisées par la société en participation les 13 mai et 26 juin 2009 conformément à leur objet social ». Il ajoute « Dans ces conditions, quand bien même la société requérante serait redevable de l'impôt correspondant, le service vérificateur aurait dû engager la procédure de vérification de ses résultats au niveau de

la société en participation et tenir compte de tous les éléments susceptibles d'affecter son bénéfice social ». Partant, la procédure de vérification tout comme la méthode de détermination du bénéfice social sont contraires à la combinaison des articles 8 et 60 du CGI ainsi que L.53 du LPF.

Il y a donc lieu, comme le soulève le Tribunal administratif, de soulever l'irrégularité de la procédure et, par voie de conséquences, décharger la société requérante du rappel des cotisations au titre de l'année 2009.

L'article L.53 du LPF dispose en effet : « *en ce qui concerne les sociétés dont les associés sont personnellement soumis à l'impôt pour la part des bénéfices correspondant à leurs droits dans la société, la procédure de vérification des déclarations déposées par la société est suivie entre l'administration des impôts et la société elle-même* ». Ainsi son application est circonscrite au cas de l'engagement et du suivie d'une procédure de vérification.

**Des insuffisances** : la décision de rejet au titre de l'année 2010 (procédure de taxation d'office) : Aux termes des dispositions du 4° de l'article L.56 LPF, la procédure de taxation d'office s'oppose à l'engagement simultané d'une procédure de rectification contradictoire. Le rappel de cotisations au titre de l'année 2010 fait précisément suite à une procédure de taxation d'office.

Le Tribunal administratif rappelle que l'article L.193 du LPF dispose que « *dans tous les cas où une imposition a été établie d'office, la charge de la preuve incombe au contribuable qui demande la décharge ou la réduction de l'imposition* ». La preuve peut être apportée par tous moyens (BOI-CTX-DG-20-20-40), et le redevable ne peut se borner à de simples affirmations, il doit au contraire soumettre des éléments de preuves présentant des garanties suffisantes d'exactitude (BOI-CF-IOR-10-10).

En l'espèce « *il incombe à la société requérante (...) d'apporter la preuve de l'exagération des impositions en litige* ». Cependant, le Tribunal constate que la société X ne produit « *aucune pièce justificative* », et se borne à affirmer que les sommes mises en provision correspondaient « *aux frais engagés dans le cadre de la procédure judiciaire l'opposant à la société qui assure la gérance de la société en participation (...)* ». Par conséquent, n'apportant pas la preuve du caractère

exagéré des impositions mises à sa charge, le Tribunal rejette sa demande en décharge du rappel de cotisations au titre de l'année 2010.

En effet, dès lors que la procédure de taxation d'office fait suite à celle de vérification de comptabilité, laquelle est entachée d'irrégularité, il y a lieu de se demander pour quelle raison la décharge n'est pas également prononcée au titre de l'année 2010. En réalité, l'irrégularité de la procédure de vérification entraîne la nullité de l'imposition supplémentaire dans le cas d'une rectification contradictoire, mais est sans incidence dans le cas d'une taxation d'office, dès lors que l'administration a pu établir l'imposition supplémentaire par d'autres moyens que la vérification elle-même (v. Conseil d'Etat, 27 février 1998, n°161379, M. et Mme Dasson-ville, Dr. Fisc., 1998, n°25, comm. 577, concl. Arrighi de Casanova). Les termes du jugement laissent supposer que tel est le cas en l'espèce.

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NICE**

N° 2105326

---

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

Mme [REDACTED]

---

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Mme Anne-Claire Chaumont  
Rapporteure

---

Le tribunal administratif de Nice

Mme Mélanie Moutry  
Rapporteure publique

---

(5ème Chambre)

Audience du 4 juin 2024  
Décision du 25 juin 2024

---

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés le 11 octobre 2021, le 3 août 2022, le 19 février 2024 et le 17 mars 2024, Mme [REDACTED], représentée par Me Job, demande au tribunal :

1°) d'annuler les ordres de versement du 8 décembre 2020 d'un montant de 112 064 euros et 6 420 euros et de la décharger de l'obligation de payer les redevances pour occupation sans titre du domaine public maritime au titre des années 2016, 2017, 2018 et 2019 ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 10 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- les ordres de versement litigieux ont été signés par une autorité incompétente ;
- les procès-verbaux de constat sur lesquels reposent les ordres de versement litigieux sont douteux et insusceptibles de fonder les redevances pour occupation sans titre du domaine public ;
- les ordres de versement litigieux sont dépourvus de bien-fondé ; rien ne permet de rattacher le port abri côtier au château [REDACTED] et à sa propriétaire ; les ouvrages ont été réalisés plusieurs années avant par des tiers ; rien ne permet d'établir qu'elle occuperait le domaine public maritime ; la simple faculté d'accéder à des ouvrages implantés sur le domaine public maritime n'est pas constitutif d'une occupation privative ; elle ne fait aucun usage privatif de ce port qui est accessible au public ;
- les ordres de versement sont insuffisamment motivés ;
- ils ont été pris à l'issue d'une procédure irrégulière ;

- le calcul de la redevance pour le port abri au titre de l'année 2019 est erroné ; le barème afférent à l'occupation du domaine public par des enrochements naturels sous la mer est de 8,73 euros / m<sup>2</sup> et non de 8,75 euros / m<sup>2</sup>.

Par un mémoire en défense, enregistré le 17 mai 2022, le directeur départemental des finances publiques des Alpes-Maritimes conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir qu'aucun des moyens de la requête n'est fondé.

Par un mémoire en défense, enregistré le 29 janvier 2024, le préfet des Alpes-Maritimes, conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir qu'aucun des moyens de la requête n'est fondé.

Par ordonnance du 4 mars 2024, la clôture d'instruction a été fixée au 18 mars 2024 à 12 heures.

Par un courrier du 21 mai 2024, les parties ont été informées, en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, que le jugement était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office tiré de ce que les ordres de versements du 8 décembre 2020 par lesquels la direction départementale des finances publiques des Alpes-Maritimes a informé Mme [REDACTED] qu'elle était redevable de la somme de 6 420 euros et de la somme de 112 064 euros sont une mesure préparatoire aux titres de perception et ne sont pas susceptibles de recours.

Un mémoire en réponse au moyen d'ordre public a été enregistré le 31 mai 2024 pour Mme Al Ibrahim.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code général de la propriété des personnes publiques ;
- 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 du 4 juin 2024 :

- le rapport de Mme Chaumont, première conseillère,
- les conclusions de Mme Moutry, rapporteure publique,
- et les observations de Me Job, représentant Mme [REDACTED].

Considérant ce qui suit :

1. Par deux courriers du 8 décembre 2020, le directeur départemental des finances publiques des Alpes-Maritimes a informé Mme [REDACTED] qu'elle était redevable, au titre de l'occupation sans droit ni titre du domaine public maritime au droit de la propriété

dénommée « Château [REDACTED] » situé sur la commune de Vallauris Golfe Juan, d'une part, de la somme de 112 064 euros correspondant à une emprise de 1 877 m<sup>2</sup> constituée d'un plan d'eau et de divers ouvrages pour les années 2016 à 2019 et, d'autre part, de la somme de 6 420 euros correspondant à une emprise de 150 m<sup>2</sup> et deux rejets d'eaux pluviales pour l'année 2016. A ces courriers étaient joints deux ordres de versement du 8 décembre 2020 pour le versement de la somme de 112 064 euros et de la somme de 6 420 euros. Par la présente requête, Mme [REDACTED] demande au tribunal d'annuler ces ordres de versement et de la décharger de l'obligation de payer les sommes en litige.

Sur les conclusions à fin de décharge :

2. L'annulation d'un titre exécutoire pour un motif de régularité en la forme n'implique pas nécessairement, compte tenu de la possibilité d'une régularisation par l'administration, l'extinction de la créance litigieuse, à la différence d'une annulation prononcée pour un motif mettant en cause le bien-fondé du titre. Il en résulte que, lorsque le requérant choisit de présenter, outre des conclusions tendant à l'annulation d'un titre exécutoire, des conclusions aux fins de décharge de la somme correspondant à la créance de l'administration, il incombe au juge administratif d'examiner prioritairement les moyens mettant en cause le bien-fondé du titre qui seraient de nature, étant fondés, à justifier le prononcé de la décharge. Dans le cas où il ne juge fondé aucun des moyens qui seraient de nature à justifier le prononcé de la décharge mais retient un moyen mettant en cause la régularité formelle du titre exécutoire, le juge n'est tenu de se prononcer explicitement que sur le moyen qu'il retient pour annuler le titre : statuant ainsi, son jugement écarte nécessairement les moyens qui assortissaient la demande de décharge de la somme litigieuse.

En ce qui concerne le bien-fondé de la créance :

3. Aux termes des dispositions de l'article L. 2122-1 du code général de la propriété des personnes publiques : « *Nul ne peut, sans disposer d'un titre l'y habilitant, occuper une dépendance du domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 ou l'utiliser dans des limites dépassant le droit d'usage qui appartient à tous* ». Aux termes de l'article L. 2125-1 du même code : « *Toute occupation ou utilisation du domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 donne lieu au paiement d'une redevance (...)* ». Aux termes de l'article L. 2125-3 du même code : « *La redevance due pour l'occupation ou l'utilisation du domaine public tient compte des avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation* ».

4. Il résulte de la combinaison de ces dispositions, d'une part, que l'occupation ou l'utilisation du domaine public n'est soumise à la délivrance d'une autorisation que lorsqu'elle constitue un usage privatif de ce domaine public, excédant le droit d'usage appartenant à tous, d'autre part, que lorsqu'une telle autorisation est donnée par la personne publique gestionnaire du domaine public concerné, la redevance d'occupation ou d'utilisation du domaine public constitue la contrepartie du droit d'occupation ou d'utilisation privative ainsi accordé. Dès lors, si la personne publique est fondée à demander à celui qui occupe ou utilise irrégulièrement le domaine public le versement d'une indemnité calculée par référence à la redevance qu'il aurait versée s'il avait été titulaire d'un titre régulier à cet effet, l'occupation ou l'utilisation du domaine public dans les limites ne dépassant pas le droit d'usage appartenant à tous, qui n'est soumise à la délivrance d'aucune autorisation, ne peut, par suite, être assujettie au paiement d'une redevance.

5. Il résulte de l'instruction que le propriétaire du château [REDACTED] occupe, entre les parcelles [REDACTED] de la section BD à Vallauris, une dépendance du domaine public maritime naturel de l'Etat d'une superficie totale de 1 877 m<sup>2</sup>. Cette dépendance est constituée,

d'après les constats effectués par un agent assermenté de la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM), d'un plan d'eau du port abri d'une surface de 673 m<sup>2</sup>, d'une zone d'enrochements et partie bétonnée d'une superficie de 41 m<sup>2</sup>, d'une plage bois ou platelage d'une superficie de 104 m<sup>2</sup>, d'une plage béton et accès à la jetée d'une superficie de 52 m<sup>2</sup>, d'un quai en béton armé d'une superficie de 85 m<sup>2</sup>, d'une jetée en béton armé d'une superficie de 50 m<sup>2</sup> et d'enrochements naturels de protection d'une superficie de 269 m<sup>2</sup> en partie émergente : 269 m<sup>2</sup> et de 603 m<sup>2</sup> en partie immergée.

6. Toutefois, il ne résulte pas de l'instruction, d'une part, que le château [REDACTED], propriété de Mme [REDACTED], disposerait d'un accès direct au port abri implanté sur le domaine public maritime. D'autre part, il ressort des constats précités que cette dépendance du domaine public est accessible par le public depuis la route départementale 6007 en empruntant le débouché du vallon de la Mirandole. Il ne résulte pas non plus de l'instruction que la requérante aurait un usage exclusif des installations situées sur le domaine public maritime de l'Etat au droit de sa propriété ni qu'elle ait procédé à des aménagements de nature à lui en garantir un usage privatif. Enfin, la circonstance que le précédent propriétaire ait conclu une convention avec le préfet des Alpes-Maritimes afin de réaménager et d'utiliser le port abri, construit dans les années 1930, ne permet pas de regarder la requérante comme la propriétaire de ces ouvrages ou comme en ayant la garde, alors même qu'elle conteste l'indemnité mise à sa charge pour occupation sans titre du domaine public. Dans ces conditions, Mme [REDACTED] est fondée à soutenir que c'est à tort que l'administration fiscale a mis à sa charge une indemnité d'un montant de 112 064 euros au titre de l'occupation sans droit ni titre du domaine public maritime de l'Etat.

7. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête, que Mme [REDACTED] est fondée à demander la décharge de la somme de 112 064 euros correspondant à une emprise de 1 877 m<sup>2</sup> constituée d'un plan d'eau et de divers ouvrages pour les années 2016 à 2019 mise à sa charge par l'ordre de recouvrement du 8 décembre 2020. En revanche, la requérante, en se bornant à contester l'utilisation du port abri, ne conteste pas le bien-fondé de la créance d'un montant de 6 420 euros correspondant au maintien de divers ouvrages bétonnés sur le domaine public maritime d'une emprise de 150 m<sup>2</sup> et de deux rejets d'eaux pluviales. Par suite, les conclusions tendant à la décharge de la somme de 6 420 euros ne peuvent qu'être rejetées.

#### Sur les conclusions à fin d'annulation :

8. En premier lieu, l'ordre de versement contesté a été signé pour le directeur départemental des finances publiques par M. François Plessier, administrateur des finances publiques adjoint. Par un arrêté du 14 mai 2019, publié le 15 mai 2019 au recueil des actes administratifs sous le n° 10.2019, M. Plessier a reçu délégation de signature pour signer les pièces ou documents relatifs aux opérations se rapportant à la passation et à la signature au nom de l'Etat des actes de gestion, d'utilisation et de cession des biens domaniaux. Par suite, le moyen tiré de l'incompétence de l'auteur de l'ordre de versement litigieux manque en fait et doit être écarté.

9. En deuxième lieu, aux termes de l'article 24 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique : « (...) *Toute créance liquidée faisant l'objet d'une déclaration ou d'un ordre de recouvrer indique les bases de la liquidation (...)* ». Ainsi, tout état exécutoire doit indiquer les bases de la liquidation de la créance pour le recouvrement de laquelle il est émis et les éléments de calcul sur lesquels il se fonde, soit dans le titre lui-même, soit par référence précise à un document joint à l'état exécutoire ou précédemment adressé au débiteur.

10. Il résulte de l'instruction que l'ordre de recouvrement du 8 décembre 2020, faisant état d'une somme à payer d'un montant de 6 420 euros pour l'année 2016, était accompagné d'un courrier intitulé « occupation sans titre du domaine public maritime à Vallauris ». Ce courrier mentionne que Mme [REDACTED], propriétaire du château [REDACTED] occupe, sans autorisation, une dépendance du domaine public maritime de l'Etat pour maintenir divers ouvrages bétonnés d'une superficie de 150 m<sup>2</sup> et de deux rejets d'eau pluviale au droit de la propriété, que la requérante est néanmoins tenue au paiement d'une redevance domaniale et que cette redevance s'établit, pour la période considérée, à la somme de 6 420 euros et qu'elle est calculée en fonction des tarifs retenus dans le département des Alpes-Maritimes pour toutes les occupations de même nature, en l'espèce la surface occupée par les différents ouvrages bétonnés et par application d'un forfait de 1 530 euros pour chaque rejet. En outre, ce courrier mentionne l'article L. 2125-3 du code général de la propriété des personnes publiques sur la base duquel la redevance est établie. Ainsi, l'ordre de versement et le courrier du 8 décembre 2020 l'accompagnant indique les bases de liquidation de la créance ainsi que les éléments de calcul sur lesquels il se fonde.

11. Il résulte de ce qui précède que le moyen tiré de l'insuffisance de motivation doit être écarté comme manquant en fait.

12. En troisième lieu, si la requérante soutient que l'ordre de versement litigieux a été émis à l'issue d'une procédure irrégulière, elle n'assortit pas ce moyen des précisions suffisantes permettant d'en apprécier le bien-fondé.

13. En quatrième et dernier lieu, les constats réalisés par un agent assermenté de la DDTM font foi jusqu'à preuve du contraire. La requérante n'apporte aucun élément de nature à établir que ces procès-verbaux n'auraient pas été établis de manière conforme. Par suite, le moyen tiré de la nullité des constats effectués par la DDTM doit être écarté.

14. Il résulte de ce qui précède que Mme [REDACTED] n'est pas fondée à demander l'annulation de l'ordre de versement du 8 décembre 2020 d'un montant de 6 420 euros correspondant au maintien de divers ouvrages bétonnés sur le domaine public maritime d'une emprise de 150 m<sup>2</sup> et de deux rejets d'eaux pluviales.

#### Sur les frais de procédure :

15. 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. Les parties peuvent produire les justificatifs des sommes qu'elles demandent et le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation* ».

16. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit à la demande présentée à ce titre par Mme [REDACTED] et de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 500 euros au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

#### D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : L'ordre de versement du 8 décembre 2020 d'un montant de 112 064 euros est annulé et Mme [REDACTED] est déchargée de l'obligation de payer à l'Etat la somme de 112 064 euros.

Article 2 : L'Etat versera à Mme [REDACTED] une somme de 1 500 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à Mme [REDACTED], à la direction départementale des finances publiques des Alpes-Maritimes et au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires.

Copie en sera adressée au préfet des Alpes-Maritimes.

Délibéré après l'audience du 4 juin 2024, à laquelle siégeaient :

Mme Pouget, présidente,  
Mme Chaumont, première conseillère,  
Mme Duroux, première conseillère,  
Assistés de Mme Gialis, greffière.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 25 juin 2024.

La rapporteure,

signé

A-C. Chaumont

La présidente,

signé

M. Pouget

La greffière,

signé

E. Gialis

La République mande et ordonne au ministre de l'économie, des finances, et de la souveraineté industrielle et numérique en ce qui le concerne ou à tous les 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,  
Pour le greffier en chef,  
Ou par délégation la greffière.

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NICE**

N° 2305512

---

SOCIÉTÉ [REDACTED]

---

Mme Duroux  
Rapporteure

---

Mme Moutry  
Rapporteure publique

---

Audience du 4 juin 2024  
Décision du 25 juin 2024

---

C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Nice

(5ème Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une ordonnance du 20 octobre 2023, le juge de la mise en état du tribunal judiciaire de Grasse a transmis une question préjudicielle au tribunal administratif de Nice relative à l'appartenance au domaine public ou au domaine privé de la commune de Mandelieu-la-Napoule, du terrain d'assiette du bail à construction conclu entre la commune et la SARL [REDACTED] le 16 novembre 2010.

Par un mémoire enregistré le 28 novembre 2023, la commune de Mandelieu-la-Napoule, représentée par Me Maillot, demande au tribunal :

1°) de répondre à la question préjudicielle que le terrain d'assiette du bail à construction conclu le 16 novembre 2010 appartient à son domaine public ;

2°) de mettre à la charge de la SARL [REDACTED] la somme de 2 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- les parcelles litigieuses appartiennent au domaine public communal dès lors qu'elle les a acquises en vue de la réalisation certaine d'équipements de loisirs et sportifs ;
- le juge des référés a admis la domanialité publique du terrain d'assiette du bail à construction conclu le 16 novembre 2010.

Par un mémoire enregistré le 21 décembre 2023, la SARL [REDACTED], représentée par Me Brosson, demande au tribunal :

1°) de répondre à la question préjudicielle que le terrain d'assiette du bail à construction conclu le 16 novembre 2020 relève du domaine privé de la commune ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Mandelieu-la-Napoule la somme de 2 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- les parcelles litigieuses appartiennent au domaine privé de la commune dès lors qu'elles n'ont fait l'objet d'aucun aménagement en vue d'un service public et qu'elles ont toujours fait l'objet d'une exploitation commerciale à compter de leur acquisition ;
- le bail à construction conclu le 16 novembre 2010 ne respecte pas les dispositions applicables aux baux conclus sur le domaine public.

Par ordonnance du 15 février 2024, la clôture d'instruction a été fixée au 29 février 2024.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général de la propriété des personnes publiques ;
- 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 Duroux, première conseillère,
- les conclusions de Mme Moutry, rapporteure publique,
- et les observations de Me Barbaro, substituant Me Brosso représentant la SARL [REDACTED], et de Me Raynal, représentant la commune de Mandelieu-la-Napoule.

Une note en délibéré présentée pour la commune de Mandelieu-la-Napoule a été enregistrée le 5 juin 2024.

Considérant ce qui suit :

1. Le 16 novembre 2010, la commune de Mandelieu-la-Napoule a conclu avec la SARL [REDACTED] un bail à construction, pour une durée de 40 ans, en vue d'y édifier un bâtiment à usage de commerce de restauration sur les parcelles cadastrées section AR n° 241 et n° 244 situées au n° 1240 avenue de la mer, au lieudit « Le Robinson ». Saisi par la SARL [REDACTED] dans le cadre d'un litige l'opposant à la commune de Mandelieu-la-Napoule, le juge de la mise en état du tribunal judiciaire de Grasse a, par une ordonnance du 20 octobre 2023, transmis une question préjudicielle aux fins de déterminer si le terrain d'assiette du bail à construction conclu entre la commune de Mandelieu-la-Napoule et la SARL [REDACTED] le 16 novembre 2010 appartenait au domaine public ou au domaine privé de la commune.

2. D'une part, aux termes de l'article L. 2111-1 du code général de la propriété des personnes publiques : « *Sous réserve de dispositions législatives spéciales, le domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 est constitué des biens lui appartenant qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public pourvu qu'en ce*

*cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public ».*

3. Avant l'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> juillet 2006, du code général de la propriété des personnes publiques, l'appartenance d'un bien au domaine public était, sauf si ce bien était directement affecté à l'usage du public, subordonnée à la double condition que le bien ait été affecté au service public et spécialement aménagé en vue du service public auquel il était destiné. Le fait de prévoir de façon certaine un tel aménagement du bien concerné impliquait que celui-ci était soumis, dès ce moment, aux principes de la domanialité publique. En l'absence de toute disposition en ce sens, l'entrée en vigueur de ce code n'a pu, par elle-même, avoir pour effet d'entraîner le déclassement de dépendances qui, n'ayant encore fait l'objet d'aucun aménagement, appartenaient antérieurement au domaine public en application de la règle énoncée ci-dessus, alors même qu'en l'absence de réalisation de l'aménagement prévu, elles ne rempliraient pas l'une des conditions fixées depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2006 par l'article L. 2111-1 du code général de la propriété des personnes publiques qui exige, pour qu'un bien affecté au service public constitue une dépendance du domaine public, que ce bien fasse déjà l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public.

4. Il ressort des pièces du dossier que par un acte de vente du 12 avril 1990, la commune de Mandelieu-la-Napoule a acquis, en vue de réaliser des équipements publics de loisirs et sportifs, les parcelles cadastrées section AR n° 36 et 38 d'une superficie de 2 586 m<sup>2</sup> sur lesquelles se situe le terrain d'assiette du bail à construction en litige. Toutefois, il est constant que les parcelles concernées ne sont ni affectées à l'usage direct du public ni n'ont fait l'objet d'un aménagement spécial en vue du service public auquel elles étaient destinées. La seule intention de la commune d'acquérir lesdites parcelles par voie de préemption, procédure à laquelle elle a elle-même renoncé, ne suffit pas à établir qu'elle prévoyait de manière certaine d'y réaliser des équipements publics de loisirs et sportifs.

5. D'autre part, la commune de Mandelieu-la-Napoule ne peut utilement se prévaloir, à l'appui de ses conclusions, de l'ordonnance du 22 février 2022 du juge des référés du tribunal administratif de Nice eu égard au caractère provisoire de cette décision qui n'a pas autorité de chose jugée au principal.

6. Il résulte de tout ce qui précède qu'il y a lieu de répondre à la question préjudicielle que le terrain d'assiette du bail à construction conclu entre la commune de Mandelieu-la-Napoule et la SARL [REDACTED] le 16 novembre 2010 appartient au domaine privé communal.

Sur les frais liés au litige :

7. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de mettre à la charge de l'une ou l'autre des parties le versement d'une quelconque somme au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : Il est déclaré que le terrain d'assiette du bail à construction conclu entre la commune de Mandelieu-la-Napoule et la SARL [REDACTED] le 16 novembre 2010 appartient au domaine privé communal.

Article 2 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à la SARL [REDACTED] et à la commune de Mandelieu-la-Napoule.

Copie en sera adressée au tribunal judiciaire de Grasse.

Délibéré après l'audience du 4 juin 2024, à laquelle siégeaient :

Mme Pouget, présidente,  
Mme Duroux, première conseillère,  
Mme Chaumont, première conseillère,  
assistés de Mme Gialis, greffière.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 25 juin 2024.

La rapporteure,

signé

G. DUROUX

La présidente,

signé

M. POUGET

La greffière,

signé

E. GIALIS

La République mande et ordonne au préfet des Alpes-Maritimes 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,  
Pour le greffier en chef  
Ou par délégation, le greffier

### **L'avenir incertain de la théorie de la domanialité publique virtuelle**

Cette affaire illustre l'avenir incertain de la théorie de la domanialité publique virtuelle puisqu'il est de plus en plus difficile de l'utiliser en vue de justifier l'appartenance d'un bien au domaine public. D'ailleurs, malgré les arguments de la commune, le tribunal administratif ne reconnaît pas l'appartenance de la parcelle litigieuse au domaine public communal.

Le jugement rendu le 25 juin 2024 s'insère dans la jurisprudence constante, dans la mesure où, d'une part la simple intention de la personne publique à affecter un bien à un service public et à réaliser des aménagements ne suffit plus. Désormais, l'intention doit revêtir un caractère certain (I) et d'autre part, l'intention certaine s'apprécie strictement (II).

#### *I- La confirmation du caractère insuffisant de la simple intention*

Pour relever du domaine public, tout bien doit remplir deux critères législatifs cumulatifs, à savoir un critère organique – l'appartenance à une personne publique – et un critère matériel alternatif – l'affectation à l'usage du public ou l'affectation à un service public à la condition supplémentaire que le bien fasse l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution du service (cf. article L. 2111-1 Code général de la propriété des personnes publiques).

En dépit de l'absence des critères législatifs requis, les biens peuvent également relever du domaine public grâce à des théories jurisprudentielles d'expansion de la domanialité publique, parmi lesquelles figure notamment la théorie de la domanialité publique virtuelle, également appelée la domanialité publique par anticipation.

Cette théorie résulte d'une décision du Conseil d'Etat en date de 1985 (CE, 6 mai 1985, Eurolat, n°41589 et 41699), selon laquelle un terrain appartenant à une personne publique, affecté à un service public et « destiné par les parties à être aménagé à cet effet » relève malgré tout de la domanialité publique. Autrement dit, le simple fait pour le propriétaire d'envisager un aménagement futur et de manifester son intention suffit pour rattacher ledit bien au domaine public.

Or, cette théorie a subi une évolution considérable dans la mesure où désormais, la simple intention de réaliser un équipement ne suffit plus. Dix ans après la décision Eurolat, dans un avis, confirmé par une décision, le Conseil d'Etat affine son point de vue en exigeant que l'intention de réaliser des aménagements revête un caractère certain (Avis, CE, 31 janvier 1995, Section de l'intérieur et Section des travaux publics réunies n° 356 960 ; CE, 1<sup>er</sup> février 1995,

Préfet de la Meuse, n°127969). Cette position est également adoptée par le Tribunal des conflits en 2016 (TC, 14 novembre 2016, n°C4068).

D'ailleurs, en l'espèce, les juges vérifient l'existence d'une intention certaine de réalisation d'équipements et considèrent qu'elle fait défaut, justifiant par conséquent l'appartenance de la parcelle au domaine privé : « la seule intention de la commune d'acquérir lesdites parcelles par voie de préemption ne suffit pas à établir qu'elle prévoyait de manière certaine d'y réaliser des équipements publics de loisirs et sportifs ».

## *II- La confirmation de la stricte appréciation de l'intention certaine*

Il reste à déterminer toutefois comment se matérialise cette intention certaine. Autrement dit, comment apprécier le caractère certain de l'intention ?

Pour cela et au nom du principe de non-rétroactivité de la loi, deux périodes doivent être distinguées. L'élément déterminant étant l'entrée en vigueur du Code général de la propriété des personnes publiques, le 1<sup>er</sup> juillet 2006 :

- Les faits ayant eu lieu avant l'entrée en vigueur du code

Tout bien, dont l'aménagement spécial en vue de l'exécution du service public a été prévu de façon certaine, relève du domaine public, y compris si l'aménagement n'a jamais été réalisé (CE, 8 avril 2013, ATLLR, n°363738). Cette décision n'impose, par conséquent, aucun commencement d'exécution des travaux.

Cette position a également été celle du Tribunal des conflits : « Considérant que, jusqu'à l'entrée en vigueur, le 1er juillet 2006, du Code général de la propriété des personnes publiques, une décision certaine d'une collectivité publique d'affecter un immeuble lui appartenant à un service public et de réaliser à cette fin un aménagement spécial, avait pour effet de soumettre cet immeuble aux principes de la domanialité publique » (TC, 14 novembre 2016, n°C4068). La décision certaine ne résulte donc pas d'un commencement d'exécution des travaux.

L'appréciation du caractère certain de l'aménagement revêt alors une certaine souplesse.

- Les faits ayant eu lieu après l'entrée en vigueur du code

Tout bien, dont l'aménagement indispensable en vue de l'exécution du service public a été prévu de façon certaine, relève du domaine public. Les aménagements sont envisagés de façon certaine dès lors que des « circonstances de droit et de fait » sont présentes, telles que : « les actes administratifs intervenus, les contrats conclus, les travaux engagés » (CE, 13 avril 2016, Bellargues, n°391431).

Au regard de cette décision, l'intention certaine d'affecter un bien à un service public et d'y réaliser un aménagement se matérialise par l'existence d'un acte juridique et par le

commencement des travaux. En raison de la conjonction de coordination « et », qui implique une cumulation, l'appréciation du caractère certain de l'aménagement est plus stricte.

En l'espèce, les faits ont eu lieu avant l'entrée en vigueur du Code dans la mesure où la commune a acquis la parcelle litigieuse le 12 avril 1990. Ainsi, il aurait suffi, en principe, que la commune prévoie d'aménager de façon certaine la parcelle sans commencement d'exécution nécessaire, pour que cette dernière relève du domaine public. En effet, l'appartenance du bien au domaine public ne dépend pas de l'existence de circonstances de droit et de fait.

Toutefois, bien que l'appréciation du caractère certain soit plus souple, la solution rendue par les juges administratifs exclut l'acquisition par voie de préemption comme preuve de l'intention certaine de réaliser des aménagements.

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NICE**

N°s 2401871, 2401889

---

Mme [REDACTED] et M. [REDACTED]

---

M. Pascal  
Président-rapporteur

---

Mme Moutry  
Rapporteuse publique

---

Audience du 25 juin 2024  
Décision du 23 juillet 2024

---

C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Nice

(5<sup>ème</sup> Chambre)

Vu la procédure suivante :

I.) Par une protestation, enregistrée le 8 avril 2024 sous le n° 2401871, Mme [REDACTED] et M. [REDACTED], représentés par Me Malicki, demandent au tribunal :

- 1) d'annuler les élections du conseil départemental de l'ordre des masseurs kinésithérapeutes des Alpes-Maritimes qui ont eu lieu le 26 mars 2024 ;
- 2) d'enjoindre au conseil départemental de l'ordre des masseurs-kinésithérapeutes des Alpes-Maritimes de procéder à de nouvelles élections ;
- 3) de mettre à la charge des parties succombantes la somme de 3 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- la procédure électorale a été viciée ; les dispositions de l'article 19 du règlement électoral ont été méconnues dès lors que, pendant la période de réserve électorale, des messages, émis le 13 mars 2024 par le président du syndicat départemental 06 de la fédération des masseurs-kinésithérapeutes rééducateurs et le 26 mars 2024, par le président du syndicat national Alizé ont été diffusés pour voter en faveur de Mme [REDACTED] ; le binôme [REDACTED] a été élu avec deux voix d'avance.

Par un mémoire en défense, enregistré le 4 mai 2024, Mme [REDACTED] doit être regardée comme concluant au rejet de la protestation.

Elle fait valoir que :

- elle n'est en aucun cas responsable des actes de propagande électorales supposés ; elle et son binôme, M. [REDACTED], n'ont jamais demandé à quiconque d'intervenir durant la période de réserve électorale ; la voie de la conciliation doit être privilégiée ;

N°s 2401871, 2401889

- elle n'est pas responsable des actions de tiers agissant en leur nom et sans son consentement ; il n'est pas fait mention du motif pour lequel le binôme élu est mis en cause dans ce dossier.

Par un mémoire en intervention, enregistré au greffe le 24 mai 2024, le conseil national de l'ordre des masseurs-kinésithérapeutes, représenté par Mes Cayol et Lor, conclut à l'annulation des élections de renouvellement du conseil départemental de l'ordre des masseurs kinésithérapeutes des Alpes-Maritimes qui ont eu lieu le 26 mars 2024.

Il soutient que :

- son intervention est recevable ;
- le binôme [REDACTED] a bénéficié d'une propagande électorale illicite qui a altéré les résultats du scrutin.

II.) Par une requête et des pièces, enregistrées les 9 avril 2024, le 19 juin et le 20 juin 2024, sous le n° 2401889, le conseil départemental de l'ordre des masseurs-kinésithérapeutes des Alpes-Maritimes, représenté par Mes Cayol et Lor, demande au tribunal d'annuler les élections de renouvellement du conseil départemental de l'ordre des masseurs kinésithérapeutes des Alpes-Maritimes qui ont eu lieu le 26 mars 2024.

Il soutient que :

- la sincérité du scrutin a été altérée ; les dispositions de l'article 19 du règlement électoral ont été méconnues dès lors que, pendant la période de propagande électorale interdite, un message a été adressé, le 13 mars 2024, par M. [REDACTED] à 35 membres électeurs pour les inviter à voter contre le binôme [REDACTED] et que le jour de l'élection, « François du syndicat Alizé » a invité un électeur à voter pour le binôme [REDACTED] ; le binôme [REDACTED] a été élu avec deux voix d'avance.

Par un mémoire en intervention, enregistré au greffe le 10 avril 2024, le conseil national de l'ordre des masseurs-kinésithérapeutes, représenté par Mes Cayol et Lor, conclut à l'annulation des élections de renouvellement du conseil départemental de l'ordre des masseurs kinésithérapeutes des Alpes-Maritimes qui ont eu lieu le 26 mars 2024.

Il soutient que :

- son intervention est recevable ;
- le binôme [REDACTED] a bénéficié d'une propagande électorale illicite qui a altéré les résultats du scrutin.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de la santé publique ;
- le règlement électoral de l'ordre des masseurs-kinésithérapeutes ;
- 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 M. Pascal, président-rapporteur ;
- les conclusions de Mme Moutry, rapporteure publique,

N°s 2401871, 2401889

- les observations de Me Lor, représentant le conseil départemental de l'ordre des masseurs-kinésithérapeutes des Alpes-Maritimes et le conseil national de l'ordre des masseurs-kinésithérapeutes.

Considérant ce qui suit :

1. A l'issue du scrutin organisé le 26 mars 2024, en vue de la désignation des membres du conseil départemental de l'ordre des masseurs-kinésithérapeutes des Alpes-Maritimes, au titre du collège libéral, le binôme composé de Mme [REDACTED] et de M. [REDACTED] a recueilli 130 voix, soit 49,62 % des suffrages exprimés et le binôme composé de Mme [REDACTED] et de M. [REDACTED] a recueilli 132 voix, soit 50,38 % des suffrages exprimés. Par les requêtes n° 2401871 et n° 2401889, Mme [REDACTED] et M. [REDACTED], candidats, et le conseil départemental de l'ordre des masseurs-kinésithérapeutes des Alpes-Maritimes demandent respectivement au tribunal l'annulation des opérations électorales.

Sur la jonction :

2. Les protestations n°s 2401871 et 2401889 concernent les mêmes opérations électorales et présentent à juger des questions identiques. Il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement.

Sur les interventions du conseil national de l'ordre des masseurs-kinésithérapeutes :

3. Le conseil national de l'ordre justifie d'un intérêt suffisant pour intervenir au soutien des protestations du conseil départemental de l'ordre des masseurs-kinésithérapeutes des Alpes-Maritimes et de Mme [REDACTED] et de M. [REDACTED]. Ses interventions sont, par suite, recevables.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

4. Aux termes de l'article R. 4321-34 du code de la santé publique : « *Les conseils de l'ordre sont élus pour six ans au suffrage direct par scrutin binominal majoritaire à un tour et renouvelé par moitié tous les trois ans. Chaque binôme est composé de candidats de sexe différent. (...)* ». Aux termes du quatrième alinéa de l'article L. 4321-18-5 du même code : « *Un règlement électoral établi par le Conseil national de l'ordre fixe les modalités des élections aux conseils et aux chambres disciplinaires* ».

5. Aux termes de l'article 19 du règlement électoral de l'ordre des masseurs-kinésithérapeutes : « *Pendant les quinze jours précédant la date de l'élection, aucune campagne de promotion des réalisations ou de la gestion d'un conseil, quel qu'en soit le support, ne peut être organisée sur le territoire du conseil intéressé par le scrutin. / Il est également interdit durant cette période de diffuser ou de faire diffuser par tout moyen de communication, y compris par voie électronique, aux électeurs tout message ayant le caractère de propagande électorale. Il est également interdit de procéder, par un système automatisé ou non, à l'appel téléphonique en série des électeurs afin de les inciter à voter pour un binôme de candidats. / Sont autorisées durant cette période, les communications publiques ponctuelles à visée strictement informative dès lors qu'elles sont directement liées à l'exercice d'une mission ordinale* ». En application de cette règle électorale, aucune campagne de promotion des réalisations ou de la gestion d'un conseil, aucune diffusion de propagande électorale ne pouvait être organisée du 11 mars 2024 00 h 00 au 26 mars 2024 15 h 00, soit pendant les quinze jours

N°s 2401871, 2401889

précédant l'élection des membres du conseil départemental de l'ordre des masseurs-kinésithérapeutes des Alpes-Maritimes.

6. Il n'appartient pas au juge de l'élection de sanctionner toute irrégularité ayant pu entacher le déroulement d'opérations électorales, mais seulement d'apprécier si cette irrégularité a été de nature à affecter la sincérité du scrutin et, par suite, la validité des résultats proclamés.

7. Il ressort des pièces du dossier que deux binômes ont présenté leur candidature à l'élection complémentaire des conseillers du conseil départemental de l'ordre des masseurs-kinésithérapeutes des Alpes-Maritimes, collège libéral, prévue le 26 mars 2024, le binôme composé de Mme [REDACTED] et de M. [REDACTED] et le binôme composé de Mme [REDACTED] et de M. [REDACTED], après que la candidature du binôme composé de M. [REDACTED] et de Mme [REDACTED] a été déclarée irrecevable le 23 février 2024 par une décision du conseil départemental de l'ordre, laquelle décision a été confirmée, le 26 février 2024, par le conseil national de l'ordre des masseurs kinésithérapeutes. Les requérants font valoir que le 13 mars 2024, M. [REDACTED] a envoyé aux 35 membres du groupe WhatsApp du syndicat des kinésithérapeutes des Alpes-Maritimes un message contestant la décision du 23 février 2024, la présentant comme une attitude partisane et inadmissible de la présidente départementale de l'ordre des masseurs kinésithérapeutes « ... pour faire élire leur binôme SN ([REDACTED])... » et rappelant que «... nous avons déjà partagé un binôme avec le syndicat Alizé aux dernières élections... » avant de conclure « ...le SK 06 vous demande de tous voter !!!! ...». Le 26 mars 2024, jour de l'élection, les requérants font également valoir, sans être utilement contesté, qu'un message émanant du président du syndicat Alizé a été adressé à un électeur l'appelant à voter et « à faire voter » pour le binôme conduit par Mme [REDACTED]. Ainsi, les requérants établissent que des messages de propagande électorale ont été diffusés pendant la période qualifiée de réserve électorale, dont un émanant du syndicat dont la candidature du binôme avait été déclarée irrecevable, adressé à ses 35 membres, et appelant à voter expressément contre le binôme conduit par Mme [REDACTED]. Le grief de la protestation tirée de la méconnaissance de l'article 19 précité du règlement électoral de l'ordre des masseurs-kinésithérapeutes doit, par suite, être accueilli. Dès lors, la réalité et l'ampleur de la propagande, quand bien même la diffusion du message diffusé le jour de l'élection n'aurait concerné qu'un électeur, est établie, ce qui a été de nature à altérer la sincérité du scrutin du 26 mars 2024 qui ne s'est joué qu'à deux voix prêt entre les deux binômes concurrents.

8. Il résulte de ce qui précède que les opérations du 26 mars 2024 relatives à l'élection du conseil départemental de l'ordre des masseurs-kinésithérapeutes des Alpes-Maritimes au titre du collège libéral doivent être annulées.

#### **Sur les conclusions à fin d'injonction :**

9. Eu égard à l'annulation prononcée, il y a lieu d'enjoindre au conseil départemental de l'ordre des masseurs-kinésithérapeutes des Alpes-Maritimes de prendre les mesures nécessaires à l'organisation d'une nouvelle élection pour l'élection complémentaire des membres du conseil départemental de l'ordre des masseurs-kinésithérapeutes au titre du collège libéral, dans le délai de six mois à compter de la notification du présent jugement.

**Sur les frais d'instance :**

10. Dans les circonstances de l'affaire, les conclusions présentées par Mme [REDACTED] et M. [REDACTED] sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

**DECIDE :**

**Article 1<sup>er</sup>** : Les interventions du conseil national de l'ordre des masseurs-kinésithérapeutes sont admises.

**Article 2** : Les opérations du 26 mars 2024 relatives à l'élection du conseil départemental de l'ordre des masseurs-kinésithérapeutes des Alpes-Maritimes au titre du collège libéral sont annulées.

**Article 3** : Il est enjoint au conseil départemental des masseurs-kinésithérapeutes des Alpes-Maritimes d'organiser une nouvelle élection pour le renouvellement de ses membres au titre du collège libéral, dans le délai de six mois à compter de la notification du présent jugement.

**Article 4** : Les conclusions de Mme [REDACTED] et de M. [REDACTED] tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

**Article 5** : Le présent jugement sera notifié au conseil départemental de l'ordre des masseurs-kinésithérapeutes des Alpes-Maritimes, à Mme [REDACTED], à M. [REDACTED], à Mme [REDACTED], à M. [REDACTED] et au conseil national de l'ordre des masseurs-kinésithérapeutes.

Délibéré après l'audience du 25 juin 2024, à laquelle siégeaient :

M. Pascal président,  
Mme Chaumont, première conseillère,  
Mme Duroux, première conseillère,  
assistés de Mme Ravera, greffière.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 23 juillet 2024.

Le président-rapporteur,

L'assesseure la plus ancienne,

signé

signé

F. Pascal

A.-C. Chaumont

La greffière,

signé

C. Ravera

La République mande et ordonne au ministre du travail, de la santé et des solidarités et de la santé 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,

P/Le greffier en chef

Ou par délégation, le greffier

**« Les kinés, WhatsApp et la sincérité du scrutin »**  
**Commentaire de TA Nice, 5ème chambre,**  
**Décision du 23 juillet 2024 (Nos 2401871 et 2401889)**  
par Bertrand Gasiglia, Chercheur associé, CERDACFF(EA7267)

Mots clés

Droit électoral, sincérité du scrutin, écart de voix, ordre professionnel, kinésithérapeutes, Alpes-Maritimes.

La notion de « sincérité du scrutin » est bien connue des spécialistes du droit électoral et a été abondamment appréhendée par la Doctrine. Le terme figure en effet à 10 reprises dans le code électoral et le professeur Richard Ghevontian dans son introduction à un numéro spécial des *Cahiers du Conseil constitutionnel* (n°13, janvier 2003) relève que « Le juge électoral, quel qu'il soit, l'utilise très fréquemment dans ses décisions et lui fait même jouer un rôle majeur puisque c'est son respect ou son atteinte qui détermine, le plus souvent, le sort du contentieux en cours ».

C'est le non-respect de ce principe que le tribunal administratif de Nice, en date du 23 juillet 2024, a sanctionné lors de l'examen de l'élection des représentants au conseil départemental de l'ordre des masseurs-kinésithérapeutes des Alpes-Maritimes.

Certes cette décision ne concerne pas une élection à caractère politique et le contentieux électoral des élections professionnelles relève désormais du juge judiciaire (loi n°2015-990 du 6 août 2015), mais le juge administratif reste bien compétent pour les élections des représentants aux ordres de santé.

Car si le code de la santé publique ne fait pas expressément référence aux conditions de contestation des élections, il renvoie systématiquement à des règlements électoraux particulièrement étoffés. Dans le cas d'espèce, c'est sur la base du règlement électoral de l'ordre des masseurs-kinésithérapeutes que s'est prononcé le juge.

En outre, par un arrêt rendu le 10 juillet 1992 la cour d'appel de Paris statuant sur une protestation électorale concernant les élections au Conseil national des barreaux, a indiqué que le règlement intérieur de ces élections devait respecter les principes généraux du droit électoral : « si aucun texte spécifique ne régit la procédure d'élection des membres du Conseil national des barreaux, il n'en demeure pas moins que celle-ci doit respecter les principes généraux du droit électoral dont l'objet est d'assurer la sincérité des opérations de vote et de permettre leur contrôle par le juge ».

Dans une décision rendue le 27 janvier 2005 la cour d'appel de Paris rappelait que même si aucune disposition légale ne prévoit l'application des règles du code électoral à des élections professionnelles, « comme toute élection, celles intéressant les organes dirigeants d'un barreau sont soumises au respect des principes généraux du droit électoral dont l'objet est d'assurer la complète information de l'électeur, le libre choix de celui-ci, l'égalité entre les candidats, le secret du vote, la sincérité du scrutin et le contrôle du juge ».

Dès lors, peu importe la juridiction concernée, une élection professionnelle est bien soumise au respect des règles électorales, et au contrôle par le juge judiciaire ou administratif dans le cas d'espèce.

Le règlement électoral adopté en 2021 par l'ordre des masseurs-kinésithérapeutes en application de l'article L. 4321-18-5 du code de la santé publique est un document copieux de 192 articles et 74 pages.

C'est pour le non-respect de son article 19 que le tribunal administratif a annulé les élections du conseil départemental de l'ordre des masseurs kinésithérapeutes des Alpes-Maritimes qui ont eu lieu le 26 mars 2024.

Cet article instaure en effet une période de 15 jours, avant le scrutin, durant laquelle « il est interdit de diffuser ou de faire diffuser par tout moyen de communication, y compris par voie électronique, aux électeurs tout message ayant le caractère de propagande électorale. Il est également interdit de procéder, par un système automatisé ou non, à l'appel téléphonique en série des électeurs afin de les inciter à voter pour un binôme de candidats ».

Cette période de restrictions est bien supérieure à ce qui est observé pour les élections politiques, puisque l'article L.49 du code électoral n'interdit la diffusion de message de propagande qu'« à partir de la veille du scrutin à zéro heure [...] ».

On peut légitimement se demander quels moyens et quelle période il reste alors aux masseurs-kinésithérapeutes pour faire campagne auprès de leurs pairs. Le très faible taux de participation (286 votants sur 2091 soit 13,67%) laisse à penser que les électeurs n'ont été que peu atteints par la propagande électorale qui est pourtant envoyée 15 jours au moins avant le scrutin (article 18 du règlement tiré de l'article R.4125-10 du code de la santé publique).

Dans le cas d'espèce, c'est la diffusion, 13 jours avant le scrutin, d'un message sur une boucle WhatsApp syndicale composée de 35 personnes (dont au moins une n'a pas conservé pour elle ce message...) qui a entraîné l'annulation de l'élection du binôme arrivé en tête.

Le juge ne retient même pas l'argument avancé par les membres du binôme élu que le message litigieux n'émanait pas d'eux, mais de soutiens de candidats écartés en amont de l'élection.

La décision peut paraître sévère, mais l'écart entre les deux binômes n'était que de deux voix (132 contre 130).

Or nous savons, depuis le travail de synthèse de Bernard Maligner (« Qu'est-ce qu'un faible écart de voix dans la jurisprudence électorale récente du Conseil d'État et du Conseil constitutionnel ? » dans *La Constitution, l'Europe et le droit*, Editions de la Sorbonne, 2013, p.297-324) que des écarts variant de 0 à moins d'une dizaine de voix sont tenus par la jurisprudence du Conseil d'Etat comme « faibles, voire très faibles ou très réduits ».

Le règlement électoral de l'ordre, en son article 20, permet même l'annulation du scrutin en rappelant que « [...] le juge de l'élection peut par ailleurs procéder à l'annulation de l'élection selon les circonstances du cas d'espèce ».

Il est bien précisé que ce n'est qu'une possibilité qui est offerte au juge électoral et non une obligation. Le droit des élections se caractérisant, comme le rappelle le TA de Nice dans son considérant 6, par le

fait qu'« il n'appartient pas au juge de l'élection de sanctionner toute irrégularité ayant pu entacher le déroulement d'opérations électorales, mais seulement d'apprécier si cette irrégularité a été de nature à affecter la sincérité du scrutin et, par suite, la validité des résultats proclamés ».

L'écart de voix constitue bien le critère principal, sur le fondement duquel le juge doit apprécier s'il faut valider ou annuler une élection au cours de laquelle des manœuvres ont faussé la sincérité du scrutin.

Cette décision du TA de Nice, nouvelle par le support de propagande mis en cause (une boucle WhatsApp) vient cependant confirmer un principe constant du droit électoral rappelé par Jean-Claude Maslet (*Droit électoral*, PUF, 1989, p.357) « ne seront [...] retenues que les irrégularités de nature à fausser les résultats de l'élection, compte tenu notamment de l'écart de voix séparant les candidats, ou de la manœuvre qu'elles révèlent ».

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NICE**

**N° 2003032**

---

**SOCIÉTÉ N**

---

Mme Gazeau  
Rapporteure

---

Mme Belguèche  
Rapporteure publique

---

Audience du 23 avril 2024  
Décision du 14 mai 2024

---

C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Nice

(6<sup>ème</sup> chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire complémentaire, enregistrés les 3 août 2020 et 18 octobre 2022, la société N, représentée par Me Tenailleau et Me Goldstein, demande au tribunal dans le dernier état de ses écritures :

1°) de condamner la commune de Cannes à lui verser la somme de 639 797,05 euros hors taxes, assortie des intérêts au taux légal à compter du 24 juillet 2020, ainsi qu'à la capitalisation des intérêts ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Cannes la somme de 5 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ainsi que les entiers dépens de l'instance.

Elle soutient que :

- la créance qu'elle détient sur la ville de Cannes au titre des frais d'études engagées pour la réalisation de l'extension du parc de stationnement n'est pas prescrite ;

- l'immobilisation partielle du parc L entre octobre 2018 et février 2019 lui a causé un préjudice dont la commune lui doit réparation ; aucune stipulation du contrat ne permettait à la commune de Cannes de procéder à l'immobilisation de 265 places sur 356 ;

- la commune de Cannes a commis une faute engageant sa responsabilité contractuelle dès lors qu'elle a manqué à ses obligations contractuelles en la privant de son droit contractuel d'exploiter le parking L ; cette faute est la cause directe du préjudice qu'elle a subi ;

- les travaux qui ont conduit à l'immobilisation du parc L n'ont pas été entrepris par la ville de Cannes en sa qualité d'autorité domaniale mais au titre de ses pouvoirs de police générale ;

ces travaux n'ont été réalisés ni dans le seul intérêt du domaine occupé ni conformément à sa destination ;

- la commune de Cannes ne bénéficiait plus du droit de mise à disposition prévu par l'article 36 du contrat dès lors que cette faculté a été supprimée par l'avenant n° 10, lequel n'a pas été résilié ;

- l'immobilisation partielle de ce parc de stationnement est également de nature à engager la responsabilité contractuelle de la commune sans faute pour modification unilatérale dès lors que cette immobilisation a porté atteinte à l'équilibre financier du contrat ;

- à supposer même que l'immobilisation du parking L s'analyserait comme un fait du prince, elle aurait néanmoins droit à l'indemnisation intégrale de son préjudice subi à ce titre dès lors que l'immobilisation partielle a entraîné un bouleversement de l'équilibre financier du contrat ;

- elle a droit à la réparation intégrale du préjudice ainsi subi ; les pertes d'exploitation résultant de l'immobilisation partielle du parc L s'élèvent à 259 832,50 euros hors taxes soit 311 799 euros toutes taxes comprises ;

- aucun abonné du parc L ne s'est reporté sur les autres parcs qu'elle exploite ; l'immobilisation partielle a très fortement limité l'activité « horaire » du parking ; aucun stationnement provisoire n'a été mis en place par ses soins ;

- la reprise anticipée des parcs de stationnement avant la date d'effet de la résiliation lui a causé un préjudice évalué à la somme de 13 382,50 euros hors taxes ; la résiliation unilatérale ne devait prendre effet que le 1<sup>er</sup> mars 2019 alors que la commune a repris les parkings concédés dès le 28 février 2019 à 8 heures ; cette reprise anticipée est constitutive d'une inexécution contractuelle par la ville ou à défaut d'une modification unilatérale engageant sa responsabilité contractuelle sans faute ; les pertes d'exploitation qui en découlent sont évaluées à la somme de 13 382 euros hors taxes ;

- la responsabilité contractuelle pour faute de la commune de Cannes est engagée au titre de l'inexécution contractuelle en ce que la société N a engagé des frais d'études pour la réalisation de l'extension du parc L qui ne lui ont pas été remboursés par la ville, contrairement aux stipulations du contrat modifiées par l'avenant n° 10 ; la commune doit réparation à la société N de l'intégralité du préjudice subi à ce titre pour un montant de 366 581,75 euros hors taxes.

Par deux mémoires en défense, enregistrés les 29 août 2022 et 28 octobre 2022, la commune de Cannes, représentée par la SCP Lyon-Caen & Thiriez, conclut au rejet de la requête et demande qu'une somme de 10 000 euros soit mise à la charge de la société requérante au titre des frais de procédure.

Elle fait valoir que :

- la créance dont la société N se prévaut au titre des frais d'études est prescrite ;

- la commune de Cannes n'a commis aucune faute en procédant à l'immobilisation partielle du parc L afin de réaliser des travaux de confortement d'une digue sous-marine pour protéger le domaine public maritime auquel est affecté ledit parc ; les travaux ont été réalisés dans l'intérêt du domaine public occupé et participent à sa conservation afin d'empêcher l'inondation du parc de stationnement ; aucune clause du contrat ne prévoyait d'indemnisation du fait de travaux réalisés par l'autorité délégante ; la société N ne disposait d'aucun droit exclusif de jouissance sur le bien en cause ; la commune disposait en tout état de cause en vertu de l'article 36 du contrat d'un droit de mise à disposition des parcs de stationnement ;

- la société requérante n'est pas plus fondée à solliciter l'engagement de la responsabilité de la commune sur le terrain de la responsabilité sans faute dès lors qu'aucune charge nouvelle n'a été mise en œuvre et que la décision de réaliser des travaux de confortement en cause provient d'une cause extérieure à la personne publique ; en tout état de cause, les travaux litigieux étaient

susceptibles d'affecter l'ensemble des usagers de la zone portuaire et non seulement la requérante en qualité d'exploitante du parc L ;

- elle n'est pas fondée à demander en tout état de cause la condamnation de la commune au paiement de la somme de 259 832,50 euros hors taxes au titre des pertes d'exploitation découlant de l'immobilisation partielle du parc L ; la requérante ne démontre pas, par la seule référence à son chiffre d'affaires et à des factures dénuées d'indications précises, la réalité du préjudice invoqué ; au demeurant, les recettes générées par les abonnements de ce parc reportés sur les autres parcs exploités par la requérante ainsi que les recettes générées par le parc de stationnement provisoire aménagé à proximité doivent être déduites de l'indemnisation due au titre des pertes d'exploitation ;

- le préjudice tiré de la reprise anticipée des parcs de stationnement n'est pas justifié ;

- les stipulations du contrat ne prévoyaient pas le remboursement des frais d'études engagés par la commune à la société requérante qui avait la charge de la conception du projet ; l'article 9 de la convention initiale, qui n'a pas été amendé par l'avenant n° 10, faisait peser la charge de la construction du parc L sur le délégataire ; au demeurant, certains des frais dont la société requérante demande l'indemnisation au titre des frais d'études, soit ne sont pas relatifs à des frais de conception du projet d'extension du parc L, soit sont justifiés par des factures ayant une date d'enregistrement antérieure à l'avenant.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la loi n° 68-1250 du 31 décembre 1968 ;
- 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 du 23 avril 2024 :

- le rapport de Mme Gazeau,
- les conclusions de Mme Belguèche, rapporteure publique,
- et les observations de Me Tenailleau et Me Goldstein, représentant la société N, et de Me Bigas, représentant la commune de Cannes.

Considérant ce qui suit :

1. La société N, filiale du groupe I et la commune de Cannes ont conclu le 31 mars 1995 un contrat de concession portant sur la gestion et l'exploitation de huit parcs de stationnement déjà construits, ainsi que d'un parking en surface à construire, à la charge du délégataire. Le contrat initial a été conclu pour une durée de trente ans courant à compter du 1<sup>er</sup> mai 1995. Par avenant n° 3, la construction du parking en surface initialement prévue a été substituée par la réalisation d'une extension du parc S. Par avenant n° 10, les parties ont convenu de la réalisation de l'extension du parking L et de l'aménagement d'une dalle paysagée en surface. Par lettre du 27 novembre 2015, la société N a mis en demeure la ville de Cannes de procéder à la résiliation de l'avenant n° 10, à laquelle cette dernière n'a pas répondu. Par ailleurs, la commune de Cannes a décidé d'entreprendre des travaux au large du parc de stationnement L pour conforter une digue sous-marine entre octobre 2018 et fin février 2019, entraînant la neutralisation de 265 places de ce parc.

Par courrier électronique du 6 septembre 2017, la société N a demandé à la commune de Cannes l'indemnisation du préjudice résultant de la perte d'exploitation qu'elle estime avoir subie du fait de la neutralisation pendant 5 mois de près de 75% des capacités du parc L. La société N a demandé à la ville de Cannes le règlement de factures émises entre octobre 2018 et février 2019, pour un montant global de 311 799 euros toutes taxes comprises. Par une demande préalable en date du 17 juillet 2020, réceptionnée le 24 juillet suivant, la société N a demandé à la commune de Cannes le paiement de la somme de 639 797,05 euros hors taxes en réparation des préjudices subis correspondant à l'immobilisation partielle du parc L souhaité par la ville entre les mois d'octobre 2018 et février 2019, aux frais d'études engagés au titre du projet d'extension de ce parc ainsi qu'à la reprise anticipée des parcs par la ville. Cette demande ayant été rejetée par la commune, la société N demande au tribunal de condamner la commune de Cannes au paiement de la somme de 639 797,05 euros hors taxes.

Sur l'exception de prescription quadriennale opposée par la commune de Cannes sur la créance relative aux frais d'études engagés pour la réalisation de l'extension du parking L :

2. Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'Etat, les départements, les communes et les établissements publics : « *Sont prescrites au profit de l'Etat, des départements et des communes, sous réserve des dispositions de la présente loi, toutes créances qui n'ont pas été payées dans un délai de quatre ans à partir du premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle les droits ont été acquis. / Sont prescrites dans le même délai et sous la même réserve, les créances sur les établissements publics dotés d'un comptable public* ». L'article 2 de la même loi précise que : « *La prescription est interrompue par : Toute demande de paiement ou toute réclamation écrite adressée par un créancier à l'autorité administrative, dès lors que la demande ou la réclamation a trait au fait générateur, à l'existence, au montant ou au paiement de la créance, alors même que l'administration saisie n'est pas celle qui aura finalement la charge du règlement. / Tout recours formé devant une juridiction, relatif au fait générateur, à l'existence, au montant ou au paiement de la créance, quel que soit l'auteur du recours et même si la juridiction saisie est incompétente pour en connaître, et si l'administration qui aura finalement la charge du règlement n'est pas partie à l'instance ; (...)/ Un nouveau délai de quatre ans court à compter du premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle a eu lieu l'interruption. Toutefois, si l'interruption résulte d'un recours juridictionnel, le nouveau délai court à partir du premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle la décision est passée en force de chose jugée* ». L'article 3 de cette loi dispose que : « *La prescription ne court ni contre le créancier qui ne peut agir, soit par lui-même ou par l'intermédiaire de son représentant légal, soit pour une cause de force majeure, ni contre celui qui peut être légitimement regardé comme ignorant l'existence de sa créance ou de la créance de celui qu'il représente légalement* ».

3. Il résulte de l'instruction qu'en exécution de l'avenant n° 10 signé le 20 septembre 2012, la société N a engagé des études en vue de la réalisation de l'extension du parc de stationnement L, objet de l'avenant précité, pour un montant de 366 581,75 euros. Par délibération du 16 juillet 2018, la commune de Cannes a décidé de résilier unilatéralement le contrat de délégation de service public conclu entre la commune et la société N en fixant la date d'effet de cette mesure au 1<sup>er</sup> mars 2019. Par une décision en date du 27 juillet 2018, le maire de la ville de Cannes a informé la société N de la résiliation anticipée au 1<sup>er</sup> mars 2019 du contrat de délégation de service public conclu le 31 mars 1995 pour motif d'intérêt général tiré de sa durée excessive et de la reprise en régie de ce service. Ce n'est qu'à compter de la résiliation de la convention que la créance de la société N sur la commune de Cannes a été acquise. Ainsi, cette créance étant due à la date de la résiliation de la convention, soit le 1<sup>er</sup> mars 2019, le cours de la prescription a démarré le 1<sup>er</sup> janvier 2020 et n'était donc pas échu à la date d'introduction de la requête le 3 août 2020.

Par suite, l'exception de prescription quadriennale opposée par la commune de Cannes doit être écartée.

Sur les conclusions indemnitaires :

4. A titre liminaire, l'article 36 de la convention de délégation de service public, dans sa version initiale, stipulait que : « (...) *Le concessionnaire s'engage à accorder à la collectivité la possibilité d'une réservation pour une durée maximale de six mois par an de la dalle de surface du parking L pour tout usage qu'elle aura décidé, aux conditions tarifaires suivantes : / a) réservation durant la période du 1<sup>er</sup> octobre au 28 février : / tarif mensuel : soixante mille francs HT (60 000 F) valeur juillet 1995, indexé annuellement conformément à l'article 35. (...) / La collectivité devra informer le concessionnaire qu'elle entend faire usage de cette faculté en respectant un préavis de deux mois* ». Toutefois, l'avenant n° 10 signé le 12 septembre 2012 a supprimé ces dernières stipulations.

5. En outre, cet avenant n° 10, qui prévoit la réalisation de l'extension du parc L, a inséré de nouvelles stipulations à l'article 13 de la convention initiale, dont notamment une clause suspensive, aux termes de laquelle : « *La réalisation du parc de stationnement du nouvel ouvrage L est soumise à l'obtention d'une modification de l'acte de transfert de gestion de l'Etat en date du 22 mars 1979 autorisant la collectivité à réaliser un parking souterrain sur le domaine public maritime, terrain d'assiette de l'actuel parking L. / Cette autorisation (avenant et transfert de gestion) devra être obtenue par la commune au plus tard dans un délai de 18 mois à compter de la date de signature de l'avenant, et au plus tard à la date de commencement des travaux. / Les parties conviennent de se rencontrer en cas de non-respect du délai précité et de retard pris dans le projet, à l'initiative de la plus diligente d'entre elles afin de déterminer dans les meilleurs délais les mesures à prendre strictement nécessaires pour, le cas échéant, rétablir l'équilibre du contrat, ou résilier, à l'initiative de la ville de Cannes, le présent avenant dans les conditions financières identiques à une résiliation pour motif d'intérêt général, sauf faute du concessionnaire (...)* ».

6. Il résulte de l'instruction que l'autorisation de modification de l'acte de transfert de gestion de l'Etat du 22 mars 1979 n'a pas été obtenue et que l'avenant n° 10, en dépit de la mise en demeure faite en ce sens par la société N auprès de la commune, n'a pas été résilié par cette dernière. Il en résulte qu'à la date de résiliation du contrat liant N à la commune de Cannes, les stipulations citées au point 5 de l'article 36 de la convention dans sa version initiale n'étaient plus en vigueur.

*En ce qui concerne la demande d'indemnisation au titre de l'immobilisation partielle du parc L entre octobre 2018 et février 2019 :*

7. En premier lieu, aux termes de l'article 3 de la convention de délégation de service public conclue le 31 mars 1995 et modifiée par l'avenant n° 10 : : « *La collectivité en contractant avec le concessionnaire s'engage à mettre à sa disposition : (...) / - pour l'exploitation des parcs de stationnement les ouvrages et équipements publics correspondants, financés à ses frais, dans l'état où ils se trouvent (...) / Le concessionnaire, responsable du fonctionnement des parcs de stationnement, les gère conformément au présent contrat et à ses annexes. Il est autorisé à percevoir auprès des usagers un prix destiné à rémunérer les obligations mises à sa charge. / Il (...) effectue les travaux d'entretien et de grosses réparations, et exploite le service à ses risques et périls* ». L'article 4 de cette convention stipule que : « *En contrepartie de la mise à disposition des ouvrages, et des matériels d'équipement antérieurement affectés à l'exploitation, le concessionnaire s'engage à payer à la ville une redevance capitalisée fixée à cent dix sept millions de francs hors taxes (117 000 000 F HT) (...). / Cette redevance versée par le concessionnaire est*

*justifiée par la rémunération capitalisée de la mise en concession par la collectivité de ses ouvrages (...) ».* L'article 23 de cette convention précise que : « *Les parcs de stationnement fonctionnent sans interruption (...) ».*

8. Sauf si les stipulations du contrat d'occupation domaniale ou les dispositions applicables aux bénéficiaires d'une autorisation d'occupation domaniale accordée unilatéralement prévoient une indemnisation, l'occupant du domaine public ne peut obtenir réparation du dommage subi que lorsque les travaux n'ont pas été conduits dans l'intérêt de la dépendance occupée, qu'ils ont constitué une opération d'aménagement étrangère à la destination de celle-ci ou lorsqu'ils ont été exécutés dans des conditions anormales, alors même qu'ils étaient entrepris dans l'intérêt du domaine.

9. Il résulte de l'instruction que le parking L a fait l'objet d'inondations par submersion lors de fortes houles en 2010 et 2011, mettant en péril le domaine public maritime artificiel sur lequel se trouve implanté ledit parking. A la suite d'un diagnostic mettant en évidence une fragilisation de la structure de l'ouvrage, la commune de Cannes, en sa qualité de gestionnaire du domaine public, a engagé, en lien avec l'Etat et le département des Alpes-Maritimes, des travaux pour protéger le parking d'un risque de submersion en confortant la digue sous-marine. La réalisation de ces travaux a entraîné la neutralisation de 265 places sur 356 du parc de stationnement L entre octobre 2018 et février 2019.

10. Il résulte de l'instruction et notamment du descriptif des travaux que ces derniers, destinés à protéger le domaine public maritime et le parking L qui s'y trouve implanté, ont eu pour objectifs de protéger les biens et les personnes lors des coups de mer (réduire la submersion marine, limiter les débits des franchissements pour la sécurité des personnes, supprimer les désordres sur les installations portuaires et sur le parking public), d'améliorer la protection des ouvrages maritimes ou encore d'assurer la continuité des usagers et du service public (permettre la continuité de l'exploitation du port et du parking public) tout en intégrant l'insertion paysagère des travaux dans le site et la préoccupation de préservation de l'environnement afin de limiter à l'avenir la survenance de désordres et dégradations du même ordre.

11. Il résulte ainsi de l'instruction que ces travaux, qui portent sur la dépendance du domaine public maritime occupée par la société N pour assurer la gestion et l'exploitation du parking L dont elle a la disposition dans le cadre du contrat de délégation de service public conclu le 31 mars 1995, ont été conduits dans l'intérêt de ladite dépendance. Au vu de ce qui précède, il ne résulte pas de l'instruction que ces travaux auraient constitué une opération d'aménagement étrangère à la destination de cette dépendance ou auraient été conduits dans des conditions anormales. Par suite, la société N n'est pas fondée à solliciter une indemnisation au titre des pertes d'exploitation qu'elle aurait subies au cours de la période précitée.

12. En second lieu, ainsi qu'il a été dit, la convention de délégation de service public conclue entre la ville de Cannes et la société N pour une durée initiale de 30 ans portait sur la gestion et l'exploitation de 8 parkings. Or, il ne résulte pas de l'instruction que l'équilibre financier de la convention reposait particulièrement sur l'exploitation du parking L qui n'était qu'un des huit parkings concédés. En outre, si 74,4% des places de stationnement du parking L ont été neutralisées pour la réalisation des travaux de confortement de la digue, il résulte de l'instruction que ces travaux n'ont duré que 5 mois. Ainsi, la réduction susmentionnée du nombre de places de stationnement d'un parking sur les 8 concédés, en cours d'exécution de la convention, ne peut être regardée comme ayant eu pour effet de rompre l'équilibre financier de la convention initialement conclue entre la société N et la commune de Cannes. Par ailleurs, il ne résulte pas de l'instruction, au regard des éléments versés aux débats, que la neutralisation de 74,4% des capacités de

stationnement d'un seul des huit parkings concédés en vue de la réalisation de travaux de sécurisation du port et notamment dudit parking soient à l'origine des difficultés financières de la requérante. Par suite, la société requérante n'est pas fondée à se prévaloir, à titre subsidiaire, ni de la théorie de la modification unilatérale du contrat par l'administration, ni de celle du fait du Prince, pour fonder ses prétentions indemnitaires.

*En ce qui concerne la demande d'indemnisation au titre de la reprise anticipée des parcs de stationnement concédés avant la date d'effet de la résiliation :*

13. Il résulte de l'instruction que par délibération du 16 juillet 2018, le conseil municipal de Cannes a adopté la résiliation du contrat de délégation de service public du 31 mars 1995 portant sur l'exploitation des 8 parkings, à compter du 1<sup>er</sup> mars 2019, et une reprise en régie de l'exploitation desdits parkings. Par décision du 27 juillet 2018, le maire de Cannes a notifié à la société N la résiliation de cette convention avec effet au 1<sup>er</sup> mars 2019. Il n'est pas contesté que la commune de Cannes a repris les parcs de stationnement dès le 28 février 2019 à 8 heures, soit avant la prise d'effet de la résiliation de la convention de délégation de service public conclue avec la société N. La commune de Cannes ne conteste d'ailleurs pas dans ses écritures le principe d'une indemnisation au titre de la reprise anticipée des parkings concédés.

14. Il est dès lors constant que la reprise anticipée d'un jour des parkings par la commune de Cannes a causé un préjudice à la société requérante. Si la commune fait valoir que la requérante ne justifie pas de ce préjudice par un justificatif sérieux, il résulte cependant de l'instruction que la facture produite par la société N en date du 20 mars 2019 fait état, parking par parking, des pertes d'exploitation subies pour un jour d'immobilisation totale. Il y a lieu, dans ces circonstances, de faire une exacte appréciation du préjudice subi par la société N au titre de la reprise anticipée des parcs de stationnement au regard de la facture produite en l'évaluant à la somme de 13 382 euros hors taxes.

*En ce qui concerne la demande d'indemnisation au titre des frais d'études engagées pour la réalisation de l'extension du parc de stationnement L :*

15. Aux termes de l'article 9 de la convention conclue entre la commune de Cannes et la société N tel que modifié par l'avenant n°10 : « *les travaux d'investissement réalisés sur la parking, d'un montant total estimé à 15 509 816 euros HT dont la ville de Cannes ne prendra à sa charge que 14,65 millions d'euros HT, valeur 1<sup>er</sup> janvier 2014, concernent la réalisation et le financement d'un parking semi-enterré de trois niveaux de 600 places équivalents véhicules légers dont 17 places de bus (...). / Le détail des travaux et coûts correspondants figurent en annexe 2 du présent avenant. / Le concessionnaire s'engage à prendre à sa charge tous les frais ou investissements nécessaires à la réalisation des travaux relatifs au projet « L », qui entraînerait un dépassement de la somme globale de 14 650 000 euros HT d'investissement prévus au présent article (...)* ». Il résulte de cette stipulation contractuelle que les dépenses d'investissements dont le montant est inférieur au plafond de 14 650 000 euros hors taxes fixé par le contrat sont prises en charge par l'autorité délégante.

16. Il résulte de l'instruction que la société N a engagé des frais d'études en vue de la réalisation de l'extension du parking L. Ces frais d'études constituent des dépenses d'investissements au sens de l'article 9 du contrat précité.

17. Il résulte également de l'instruction qu'au 6 janvier 2014, la société N avait engagé au titre du projet du nouveau parking L des frais pour la somme de 366 581,75 euros hors taxes. Cette somme ne dépasse pas le plafond fixé par le contrat de 14 650 000 euros hors taxes pris en

charge par l'autorité délégante. Toutefois, il résulte de l'instruction et notamment des justificatifs produits par la société requérante que cette somme se décompose en des frais d'études de faisabilité, des frais d'études de stabilité de structure, des honoraires tenant à l'élaboration du nouveau dossier, des frais relatifs aux études géotechniques G12, des honoraires d'architectes, des honoraires d'avocats et des frais internes. Or, si les frais d'études de faisabilité, les frais d'études géotechniques, les frais d'élaboration du nouveau dossier, les honoraires d'architectes et les frais d'études de stabilité de structure constituent des dépenses d'investissements devant être pris en charge par la commune au titre de l'article 9 de la convention modifiée par l'avenant n° 10, les autres frais invoqués par la requérante (frais d'honoraires d'avocats et frais internes) ne relèvent pas de telles dépenses et ne sauraient donc être remboursés par la commune en vertu de l'article précité. Par ailleurs, si, ainsi que le fait valoir la commune en défense, certains justificatifs des dépenses d'investissements précitées comportent une date antérieure à la conclusion de l'avenant n° 10, cette circonstance est cependant sans incidence dès lors qu'il résulte de l'instruction que ces dépenses ont été engagées dans le cadre de l'avant-projet du parking L en vue de sa faisabilité, qu'il n'est d'ailleurs pas contesté qu'elles ont réellement été engagées par la requérante, et qu'elles ont donné lieu à l'émission de factures. Il ressort des factures produites par la société N que le préjudice subi au titre des dépenses d'investissements engagées en vue de la réalisation du parking L doit être évalué à la somme de 248 900,50 euros hors taxes.

18. Il résulte de tout ce qui précède que la société N est seulement fondée à demander la condamnation de la commune de Cannes à lui verser la somme de 262 282,50 euros hors taxes.

Sur les intérêts et la capitalisation des intérêts :

19. La société N est fondée à obtenir que la somme précitée d'un montant de 262 282,50 euros hors taxes soit assortie des intérêts au taux légal à compter du 24 juillet 2020, date de réception de sa demande par la commune de Cannes.

20. La capitalisation des intérêts peut être demandée à tout moment devant le juge du fond, même si, à cette date, les intérêts sont dus depuis moins d'une année. En ce cas, cette demande ne prend toutefois effet qu'à la date à laquelle, pour la première fois, les intérêts sont dus pour une année entière. En l'espèce, la capitalisation des intérêts a été demandée par la société N dans sa requête. Il y a lieu de faire droit à cette demande à compter du 24 juillet 2021, date à laquelle était due, pour la première fois, une année d'intérêts, ainsi qu'à chaque échéance annuelle à compter de cette date.

Sur les frais liés au litige :

21. D'une part, la présente instance ne comportant pas de dépens, les conclusions présentées sur le fondement de l'article R. 761-1 du code de justice administrative par la société requérante doivent être rejetées.

22. D'autre part, les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de la société N, qui n'est pas la partie perdante dans cette instance, la somme que la commune de Cannes demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de la commune de Cannes une somme de 1 000 euros à verser à la société N au titre de ces mêmes dispositions.

DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : La commune de Cannes est condamnée à verser à la société N la somme de 262 282,50 euros hors taxes avec intérêt au taux légal à compter du 24 juillet 2020. Les intérêts échus à la date du 24 juillet 2021 puis à chaque échéance annuelle à compter de cette date seront capitalisés à chacune de ces dates pour produire eux-mêmes intérêts.

Article 2 : La commune de Cannes versera une somme de 1 000 euros à la société N au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à la société N et à la commune de Cannes.

Délibéré après l'audience du 23 avril 2024, à laquelle siégeaient :

M. Soli, président,  
Mme Gazeau, première conseillère,  
Mme Guilbert, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 14 mai 2024.

La rapporteure,

signé

D. Gazeau

Le président,

signé

P. Soli

La greffière,

signé

E. Gialis

La République mande et ordonne au préfet des Alpes-Maritimes en ce qui le concerne et 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,  
Le greffier en chef,  
Ou par délégation, la greffière

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NICE**

**N°2100625, 2100627, 2100628, 2100629, 2100630,  
2100631 et 2100633**

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

LA SOCIÉTÉ X

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Mme Guilbert  
Rapporteuse

Le tribunal administratif de Nice

(6ème chambre)

Mme Belguèche  
Rapporteuse publique

Audience du 23 avril 2024  
Décision du 14 mai 2024

C

Vu la procédure suivante :

I. Par une requête n° 2100625 et des mémoires, enregistrés le 5 février 2021, le 12 septembre 2022, le 1er août 2023, et le 21 mars 2024, la société X, représentée par Me , demande au tribunal :

1°) d'annuler le titre de recette n°17 émis le 8 décembre 2020 par le Y et de la décharger de la créance qu'il a pour objet de recouvrer ;

2°) de mettre à la charge du Y la somme de 1 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- ce titre de recette est irrégulier, faute pour l'administration d'en produire un exemplaire signé ;
- il ne mentionne pas suffisamment les bases de la liquidation ni la nature exacte de la créance ;
- la créance n'est pas fondée ; les sanctions en litige ont été prononcées en méconnaissance de l'article 64 du contrat de concession ;
- l'application globalisée des pénalités en fin de contrat, alors que l'administration bénéficiait d'un pouvoir de contrôle permanent est irrégulière et déloyale ; elle contribue à leur répétition ; elle révèle une volonté de s'opposer à la révision des prix ;
- les manquements qui lui sont reprochés découlent des manquements du Y ; le Y n'établit pour sa part pas la réalité des manquements qu'il lui oppose ;

- le Y ne pouvait sanctionner l'absence de communication du rapport annuel sans l'avoir au préalable mise en demeure d'y procéder ; il disposait d'un accès permanent à certains des éléments devant figurer au rapport ; le Y ne démontre pas en quoi les rapports transmis auraient été incomplets ;
- elle a transmis annuellement les rapports de fuite au plus tard lors de la remise de son rapport annuel ;
- l'administration disposait au titre de son contrat d'un suivi en temps réel de l'ensemble des données du contrat et d'un tableau de bord trimestriel comportant les principaux indicateurs du service de sorte qu'elle ne saurait lui faire grief de ne pas avoir transmis es éléments nécessaires à l'élaboration du rapport sur le prix et la qualité de service ;
- le Y ne peut lui reprocher de ne pas avoir remis les plans réseaux et installations alors qu'il ne les lui a pas demandés ; le Y disposait d'un accès direct à l'ensemble des données d'exploitation sous format numérique ;
- l'obligation de remplacement des compteurs de plus de 15 ans n' a pris effet qu'à partir de la quatrième année du contrat, entré en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2012 ; elle en a remplacé certains mais a été empêchée d'accéder à d'autres ; d'autres encore étaient résiliés ;
- le calcul des pénalités au titre de l'indice linéaire des volumes non comptés entrain en application en 2014 ; il est erroné et non justifié ; l'ampleur des volumes non comptés résulte de manquements du Y ;
- les pénalités appliquées sont disproportionnées au regard des recettes enregistrées ;
- la créance est prescrite.

Par un mémoire en défense, enregistré le 11 avril 2022, le Y, représenté par Me, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de la société X une somme de 2 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que les moyens soulevés par la SAS X ne sont pas fondés.

Un mémoire en défense, présenté par le Y, a été enregistré le 25 septembre 2023.

Une note en délibéré, présentée par la société X, a été enregistrée le 24 avril 2024.

II. Par une requête n° 2100627 et des mémoires, enregistrés le 5 février 2021, le 12 septembre 2022, le 1er août 2023 et le 21 mars 2024, la société X, représentée par Me , demande au tribunal :

1°) d'annuler le titre de recette n°18 émis le 8 décembre 2020 par le Y et de la décharger de la créance qu'il a pour objet de recouvrer ;

2°) de mettre à la charge du Y la somme de 1 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle présente les mêmes moyens que la requête n°2100625.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 11 avril 2022 et le 25 septembre 2023, le Y, représenté par Me , conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de la société SAS X une somme de 2 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que les moyens soulevés par la SAS X ne sont pas fondés.

Une note en délibéré, présentée par la société X, a été enregistrée le 24 avril 2024.

III. Par une requête n° 2100628 et des mémoires, enregistrés le 5 février 2021, le 12 septembre 2022, le 1er août 2023 et le 21 mars 2024, la société X, représentée par Me , demande au tribunal :

1°) d'annuler le titre de recette n°19 émis le 8 décembre 2020 par le Y et de la décharger de la créance qu'il a pour objet de recouvrer ;

2°) de mettre à la charge du Y la somme de 1 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- ce titre de recette est irrégulier, faute pour l'administration d'en produire un exemplaire signé ;
- il ne mentionne pas suffisamment les bases de la liquidation ni la nature exacte de la créance ;
- la créance n'est pas fondée ;
- les sanctions en litige ont été prononcées en méconnaissance de l'article 64 du contrat de concession ;
- l'application globalisée des pénalités en fin de contrat, alors que l'administration bénéficiait d'un pouvoir de contrôle permanent est irrégulière et déloyale ; elle contribue à leur répétition ; elle révèle une volonté de s'opposer à la révision des prix ;
- les manquements qui lui sont reprochés découlent des manquements du Y ; le Y n'établit pour sa part pas la réalité des manquements qu'il lui oppose ;
- le Y ne pouvait sanctionner l'absence de communication du rapport annuel sans l'avoir au préalable mise en demeure d'y procéder ; il disposait d'un accès permanent à certains des éléments devant figurer au rapport ; le Y ne démontre pas en quoi les rapports transmis auraient été incomplets ;
- elle a transmis annuellement les rapports de fuite au plus tard lors de la remise de son rapport annuel ;
- l'administration disposait au titre de son contrat d'un suivi en temps réel de l'ensemble des données du contrat et d'un tableau de bord trimestriel comportant les principaux indicateurs du service de sorte qu'elle ne saurait lui faire grief de ne pas avoir transmis es éléments nécessaires à l'élaboration du rapport sur le prix et la qualité de service ;
- le Y ne peut lui reprocher de ne pas avoir remis les plans réseaux et installations alors qu'il ne les lui a pas demandés ; le Y disposait d'un accès direct à l'ensemble des données d'exploitation sous format numérique ;
- l'obligation de remplacement des compteurs de plus de 15 ans n' a pris effet qu'à partir de la quatrième année du contrat, entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2012 ; elle en a remplacé certains mais a été empêchée d'accéder à d'autres ; d'autres encore étaient résiliés ;
- le calcul des pénalités au titre de l'indice linéaire des volumes non comptés entrain en application en 2014 ; il est erroné et non justifié ; l'ampleur des volumes non comptés résulte de manquements du Y ;
- le Y ne démontre pas avoir adressé à la société X des courriers restés sans réponses ; dès lors que l'objet des courriers en question est en lien avec des obligations

contractuelles et qu'aucun manquement à ces obligations n'est établi, le Y ne pouvait sanctionner le défaut de réponse ; la communication de courriers de cette nature n'est pas prévue au contrat ;

- les pénalités appliquées sont disproportionnées au regard des recettes enregistrées.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 11 avril 2022 et le 25 septembre 2023, le Y, représenté par Me , conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de la société SAS X une somme de 2 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que les moyens soulevés par la SAS X ne sont pas fondés.

Une note en délibéré, présentée par la société X, a été enregistrée le 24 avril 2024.

IV. Par une requête n° 2100629 et des mémoires, enregistrés le 5 février 2021, le 12 septembre 2022, le 1er août 2023 et le 21 mars 2024, la société X, représentée par Me , demande au tribunal :

1°) d'annuler le titre de recette n°20 émis le 8 décembre 2020 par le Y et de la décharger de la créance qu'il a pour objet de recouvrer ;

2°) de mettre à la charge du Y la somme de 1 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle présente les mêmes moyens que la requête 2100628.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 11 avril 2022 et le 25 septembre 2023, Y, représenté par Me , conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de la société SAS X une somme de 2 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que les moyens soulevés par la SAS X ne sont pas fondés.

Une note en délibéré, présentée par la société X, a été enregistrée le 24 avril 2024.

V. Par une requête n° 2100630 et des mémoires, enregistrés le 5 février 2021, le 12 septembre 2022, le 1er août 2023 et le 21 mars 2024, la société X, représentée par Me , demande au tribunal :

1°) d'annuler le titre de recette n°21 émis le 8 décembre 2020 par le Y et de la décharger de la créance qu'il a pour objet de recouvrer ;

2°) de mettre à la charge du Y la somme de 1 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle présente les mêmes moyens que la requête 2100628.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 11 avril 2022 et le 25 septembre 2023, le Y, représenté par Me , conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de la société

SAS X une somme de 2 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que les moyens soulevés par la SAS X ne sont pas fondés.

Une note en délibéré, présentée par la société X, a été enregistrée le 24 avril 2024.

VI. Par une requête n° 2100631 et des mémoires, enregistrés le 5 février 2021, le 12 septembre 2022, le 1er août 2023 et le 21 mars 2024, la société X, représentée par Me , demande au tribunal :

1°) d'annuler le titre de recette n°22 émis le 8 décembre 2020 par le Y et de la décharger de la créance qu'il a pour objet de recouvrer ;

2°) de mettre à la charge du Y la somme de 1 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle présente les mêmes moyens que la requête 2100628.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 11 avril 2022 et le 25 septembre 2023, le Y, représenté par Me , conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de la société SAS X une somme de 2 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que les moyens soulevés par la SAS X ne sont pas fondés.

Une note en délibéré, présentée par la société X, a été enregistrée le 24 avril 2024.

VII. Par une requête n° 2100633 et des mémoires, enregistrés le 5 février 2021, le 12 septembre 2022, le 1er août 2023, et le 21 mars 2024, la société X, représentée par Me , demande au tribunal :

1°) d'annuler le titre de recette n°23 émis le 8 décembre 2020 par le Y et de la décharger de la créance qu'il a pour objet de recouvrer ;

2°) de mettre à la charge du Y la somme de 1 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle présente les mêmes moyens que la requête 2100628.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 11 avril 2022 et le 25 septembre 2023, le Y, représenté par Me , conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de la société SAS X une somme de 2 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que les moyens soulevés par la SAS X ne sont pas fondés.

Une note en délibéré, présentée par la société X, a été enregistrée le 24 avril 2024.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code civil ;  
- le code général des collectivités territoriales ;  
- la loi n° 62-1587 du 29 décembre 1962 ;  
- le contrat de concession conclu le 16 décembre 2011 entre le Y et la société X ;  
- 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 Guilbert,  
- les conclusions de Mme Belguèche, rapporteure publique,  
- et les observations de Me , représentant la société X et Me , représentant le Y.

Considérant ce qui suit :

1. Le 16 décembre 2011, le Y, , a signé pour dix ans avec la société X un contrat de délégation par affermage ayant pour objet, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012, la gestion et l'exploitation du service public de l'eau sur le périmètre territorial du syndicat. Par courrier du 12 juillet 2019, le syndicat a informé la titulaire des manquements qui lui étaient reprochés et des pénalités envisagées, l'invitant à formuler ses observations. Le 15 novembre 2019, le Y a communiqué à la société X la liste définitive des pénalités retenues et émis, le 8 décembre 2020, des titres de recettes pour leur recouvrement. Par les présentes requêtes, la société X demande au tribunal d'annuler les titres de recette N°17 à 23 et de la décharger des sommes correspondantes. Elle doit également être regardée comme demandant au tribunal, à titre subsidiaire, de moduler ces pénalités à de plus justes proportions.

2. Les affaires n° 2100625, 2100627, 2100628, 2100629, 2100630, 2100631 et 2100633 ayant fait l'objet d'une instruction commune et donnant à juger des questions identiques, il y a lieu de les joindre pour y statuer par un seul jugement.

Sur les conclusions aux fins d'annulation :

En ce qui concerne la signature des titres :

En ce qui concerne les bases de la liquidation :

3. Un état exécutoire doit indiquer les bases de la liquidation de la dette, alors même qu'il est émis par une personne publique autre que l'Etat pour lequel cette obligation est expressément prévue par l'article 81 du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique. En application de ce principe, un syndicat intercommunal ne peut mettre en recouvrement une créance, en l'espèce, des pénalités contractuelles, sans indiquer, soit dans le titre lui-même, soit par référence précise à un document joint à l'état exécutoire ou précédemment adressé au débiteur, les bases et les éléments de calcul sur lesquels elle se fonde pour mettre les sommes en cause à la charge des redevables. Cette formalité vise à mettre le destinataire du titre à même de discuter les bases de liquidation de sa dette. Il en résulte qu'en l'absence d'une telle référence explicite, une indication par anticipation des bases de liquidation

de la créance ne peut être admise. En l'espèce, le Y a adressé le 15 juillet 2019 à la société X un tableau récapitulatif du fondement de l'ensemble des pénalités envisagées, confirmées le 15 novembre 2019. Toutefois, les titres en litige, qui mentionnent « application article 61 ainsi que l'année concernée ne contiennent aucune référence explicite de ce courrier, de sorte que la société X est fondée à soutenir que les titres en litige n'indiquent pas de manière suffisante les bases de la liquidation et doivent, pour ce motif, et sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens d'annulation, être annulés.

Sur les conclusions aux fins de décharge :

En ce qui concerne la prescription des créances inscrites aux titres n°17 et 18 :

4. Aux termes de l'article 2224 du code civil : « *Les actions personnelles ou mobilières se prescrivent par cinq ans à compter du jour où le titulaire d'un droit a connu ou aurait dû connaître les faits lui permettant de l'exercer.* ».

5. Il résulte de l'instruction que les titres n°s 17 et 18 ont été émis pour le recouvrement de pénalités relatives à des défauts et retards de communication d'éléments intervenus au cours des années 2012 et 2013. Compte-tenu de la nature de ces manquements, l'administration doit être regardée comme ayant eu connaissance de l'étendue de sa créance au plus tard à l'échéance de chaque année au titre de laquelle les obligations contractuelles étaient dues. Il s'ensuit qu'à la date d'émission des titres en litige, soit le 8 décembre 2020, les créances de l'administration constituées au titre des années 2012 et 2013 étaient prescrites, de sorte que la société X doit être déchargée des sommes mises en recouvrement par titres exécutoires n°17 et 18.

En ce qui concerne le bien-fondé des créances dont le recouvrement est poursuivi par les titres n°19 à 23 :

6. En application de l'article 64 du contrat : « *Préalablement au recours aux sanctions visées au présent chapitre, la Collectivité informe le Délégué par courrier avec accusé de réception de son intention. Ce courrier précise les motifs de la sanction et fixe un délai au Délégué pour qu'il fasse part de ses observations. Au terme de ce délai, la Collectivité apprécie la pertinence des arguments présentés par le Délégué et décide de l'application des sanctions...* ». En l'espèce, il résulte de l'instruction qu'une mise en demeure précise et argumentée a été adressée à la société X le 15 juillet 2019, assortie d'un délai de quinze jours pour formuler ses observations, que le 15 novembre 2019, le syndicat a confirmé la mise en œuvre des pénalités envisagées. La requérante n'est dès lors pas fondée à soutenir que les prescriptions de l'article 64 du contrat n'auraient pas été respectées.

7. Par ailleurs, la société X soutient que l'autorité délégante ne pouvait procéder à l'application des pénalités plusieurs années après les faits qui les justifient, alors même qu'en application de l'article 53 du contrat, l'administration disposait d'un pouvoir permanent de contrôle l'autorisant à prendre sans délai toutes les mesures prévues au contrat lorsque le délégataire ne se conforme pas aux obligations stipulées à sa charge. Toutefois, la mise en œuvre de ces pénalités résulte des stipulations contractuelles, qui ne s'opposent pas à une mise en œuvre globale en cours d'exécution ou en fin de contrat. Par ailleurs, il ne résulte d'aucune disposition ni d'aucun principe que le syndicat était tenu d'appliquer ces pénalités après chaque manquement générateur.

8. Si la société requérante soutient que l'application de ces pénalités résulte d'un manquement à l'obligation de loyauté contractuelle et révèle une volonté de s'opposer à la révision des prix, aucun des éléments de l'instruction ne permet de tenir de telles allégations pour établies.

S'agissant de l'imputabilité des manquements aux obligations contractuelles retenus

9. La société X soutient que les manquements qui lui sont reprochés trouvent leur source dans les manquements contractuels du Y, qui, tenu de procéder au renouvellement du tronçon Feeder Nord avant la fin de l'année 2014, n'aurait pas engagé les travaux requis avant 2018 alors que la vétusté du réseau aurait entraîné des difficultés d'exécution.

En application de l'article 22.2 du contrat de concession, le syndicat s'est en effet engagé à renouveler avant 2014 le tronçon en fonctionnement du Feeder nord. Cet article prévoit également que si la partie du tronçon à l'arrêt au moment de la conclusion du contrat est remis en service sans avoir fait l'objet d'un renouvellement, l'objectif d'indice linéaires des volumes non comptés à ne pas dépasser sera révisé. Toutefois, la requérante ne produit aucun élément de nature à établir le caractère tardif des travaux engagés par le Y, ni à démontrer un quelconque lien entre le non renouvellement des travaux invoqué et les pénalités appliquées. D'autant qu'en application de l'article 10 du contrat : «... le *déléataire prend en charge les ouvrages et installations du service dans l'état où ils se trouvent sans pouvoir ensuite invoquer leur situation initiale pour dégager sa responsabilité dans le bon fonctionnement du service.* ».

S'agissant de la justification des pénalités :

11. La société X soutient que les pénalités appliquées ne sont justifiées par aucun document permettant d'établir la réalité des manquements qui lui sont reprochés. Toutefois, il appartient à la requérante, des écritures de laquelle il ressort qu'elle dispose de l'ensemble des instruments de suivi requis, et sur la base des données de laquelle le Y indique avoir fondé les pénalités appliquées, de démontrer l'absence de bien fondé desdites pénalités. Or, la société X n'apporte aucun élément en ce sens.

S'agissant de la pénalité appliquée au titre de la remise tardive du rapport annuel du déléataire.

12. En application de l'article 55 du contrat, le déléataire est tenu de produire chaque année à la collectivité, avant le 1<sup>er</sup> mai, un rapport annuel en trois parties, dont le défaut à l'issue des délais impartis, entraîne l'application des pénalités prévues au P9 de l'article 61 du contrat. La requérante ne saurait à ce titre utilement soutenir que les prescriptions de l'article 53.3 du même contrat, qui prévoit l'obligation pour le déléataire, de communiquer dans un délai de quinze jours, tout document sollicité par le syndicat, ne l'autorisait à pénaliser la non communication du rapport annuel qu'après qu'il ait formulé des demandes de complément. Par ailleurs, la requérante n'apporte pas la preuve qui lui incombe, de la transmission de ce rapport dans les délais requis. Enfin, la circonstance, à la supposer établie, que l'administration ait disposé de certains des éléments devant figurer au rapport n'est pas de nature à dispenser la société X des prescriptions contractuelles qui font en l'espèce la loi des parties.

S'agissant des pénalités pour remise tardive de plan de recherche de fuites

13. En application de l'article 23 du contrat, la délégante présente à la collectivité un programme de recherche de fuites pour l'exercice suivant avant le 15 octobre de chaque

exercice. En application de l'article 61 du même document, la non production à la demande de l'administration, qui en l'espèce, ressort des termes du contrat, et dans les délais fixés, de ce programme, entraîne l'application des pénalités prévues au P1. La société X ne saurait dès lors sérieusement soutenir que faute pour l'administration d'avoir exigé le respect des engagements contractuels qu'elle a librement consenti, aucune pénalité ne pourrait lui être appliquée à ce titre. Par ailleurs, si elle soutient qu'elle aurait, chaque année, satisfait à cette obligation au plus tard lors de la remise de son rapport annuel, elle ne l'établit pas.

S'agissant des pénalités au titre de la non remise des éléments nécessaires à l'élaboration du rapport sur le prix et la qualité du service

14. Si la requérante soutient que l'administration disposait, aux termes du contrat, d'un suivi en « temps réel » du service lui permettant de disposer d'un accès à l'ensemble des données du contrat et d'un tableau de bord trimestriel comportant les principaux indicateurs du service, par ses seules allégations, elle n'établit pas avoir effectivement remis ou mis à disposition de l'administration les éléments nécessaires à l'élaboration du rapport sur le prix et la qualité du service.

S'agissant de la pénalité au titre de la remise tardive des plans réseaux et installation.

15. Aux termes de l'article 12.2 du contrat : « *La Collectivité peut demander à tout moment au Délégué de lui fournir sous dix jours un plan d'ouvrage ou de réseau ou une notice à jour sur support informatique ou papier. A minima, chaque année, le Délégué remet à la Collectivité un jeu complet des plans du réseau et des installations, sur format papier et informatique, avec le rapport annuel défini de l'Article 54 à l'Article 58 inclus. Les plans informatisés et les bases de données associées, notices et carnets de bord sont la propriété de la Collectivité et lui sont retournés gratuitement à la fin du contrat.* ». Il résulte de ces stipulations que même en l'absence de demande du Y, la société X était tenue de lui remettre chaque année un jeu complet des plans du réseau et des installations, sur format papier et informatique avec le rapport annuel. Or, la requérante, qui soutient, au demeurant sans l'établir, avoir mis à disposition de l'administration une application lui permettant d'accéder aux plans susmentionnés, n'allègue pas avoir satisfait à ses obligations contractuelles telles que définies au point 12-2 du contrat.

S'agissant de la pénalité au titre des compteurs de plus de 15 ans.

16. En application de l'article 31.2 du contrat applicable au litige, à partir de la quatrième année du contrat, l'âge maximum des compteurs en place sera de 15 ans. Il résulte de l'instruction que le contrat est entré en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2012, de sorte que l'obligation ainsi définie a pris effet en 2015. Il s'ensuit que le Y ne pouvait appliquer à son délégué de pénalités sur ce point au titre de l'année 2014 et que la société X doit dès lors être déchargée de la somme de 19 680 euros mise à sa charge à ce titre.

17. S'agissant des pénalités mises à la charge de la société X à ce titre pour les années suivantes, si la requérante allègue avoir été empêchée d'accéder à certains compteurs, ou se prévaut de la résiliation de certains d'entre eux, aucune clause du contrat ne lui permettait de se soustraire à l'obligation de renouvellement contractuelle. En tout état de cause, elle n'apporte aucun élément de nature à démontrer la réalité des empêchements allégués.

S'agissant des pénalités au titre de l'indice linéaire des volumes non comptes

18. En premier lieu, en application de l'article 22.2 du contrat, la pénalité au titre de l'indice linéaire n'est applicable qu'à compter du troisième exercice complet. Ainsi qu'il a été dit au point qui précède, l'exercice 2012 du contrat a démarré au 1<sup>er</sup> janvier 2012, de sorte que la troisième année d'exécution correspond à l'année 2014.

19. En deuxième lieu, si la société X conteste les modalités de calcul retenues par le Y sur ce point au motif que l'administration n'aurait pas versé certaines pièces à la procédure, elle ne fait état d'aucun élément sérieux de nature à établir leur caractère erroné.

20. En troisième lieu, si la requérante soutient que l'ampleur des volumes non comptés résulte de manquements du Y, qui aurait dû procéder au renouvellement d'un tronçon du Feeder nord et aurait augmenté de manière inappropriée le débit depuis le forage de la Sagna, et qu'elle aurait à plusieurs reprises signalé des fuites et sollicité la rénovation du réseau, elle n'apporte pas d'élément concret permettant de regarder ses allégations comme établies.

S'agissant des pénalités pour défaut de réponse à des courriers ;

21. La requérante conteste les diverses pénalités mises à sa charge pour défaut de réponse aux demandes de l'administration au motif que le syndicat ne justifierait pas des dates d'envoi et de réception des courriers concernés, ni de leur teneur au regard de l'article 53 du contrat.

22. Aux termes de l'article 53 du contrat de délégation de service public : « *La Collectivité dispose d'un droit de contrôle permanent sur l'exécution technique et financière du présent contrat par le Déléгатaire ainsi que sur la qualité du service rendu aux abonnés. Ce contrôle, organisé librement par la Collectivité à ses frais, comprend notamment/ - un droit d'information sur la gestion du service délégué ; / - le pouvoir de prendre toutes les mesures prévues par le présent contrat lorsque le Déléгатaire ne se conforme pas aux obligations stipulées à sa charge....* ». En outre, l'article 61 du contrat prévoit l'application d'une pénalité de 0,5% du montant total des rémunérations perçues par le déléгатaire au titre de l'exploitation pour le dernier exercice annuel connu par manquement et par mois de retard pour la non-production à la demande de la collectivité et dans les délais fixés de tout document demandé dans le cadre de l'exercice de son contrôle.

23. Les pièces produites à la demande du tribunal ne permettent pas d'établir la date de réception par la requérante des courriers n° 15087 « », 17014 « », 17105 « » et 17108 « », pour lesquels il conviendra de prononcer la décharge des pénalités correspondantes.

24. En revanche, le Y a produit copie des autres courriers concernés, relatifs à des demandes d'éclaircissements ou d'éléments relatifs à des interventions entrant dans le cadre du contrôle exercé par l'administration sur le fonctionnement de la délégation de service public, ainsi que des accusés de réception correspondants, confirmant les dates retenues pour le calcul des pénalités.

25. Si la requérante soutient que l'administration ne pouvait sanctionner la non réponse à ceux de ces courriers relatifs à des manquements susceptibles de faire l'objet de sanctions spécifiques, il ne ressort pas des termes du contrat que l'application des sanctions prévues au titre de la non-réponse aux courriers du déléгатant présente un caractère alternatif à celle d'autres sanctions plus spécifiques.

26. Par ailleurs, contrairement à ce que soutient la requérante, le syndicat n'a pas fait une inexacte application du contrat, en retenant, pour le calcul de ces pénalités, le montant des rémunérations perçues par l'exploitant et non son bénéficiaire.

S'agissant de la disproportion des pénalités :

27. Lorsqu'il est saisi d'un litige entre les parties à un contrat de la commande publique, le juge du contrat doit, en principe, appliquer les clauses relatives aux pénalités dont sont convenues les parties en signant le contrat. Il peut, à titre exceptionnel, être saisi de conclusions en ce sens par une partie, modérer ou augmenter les pénalités résultant du contrat si elles atteignent un montant manifestement excessif ou dérisoire, eu égard au montant du marché ou aux recettes prévisionnelles de la concession, y inclus les subventions versées par l'autorité concédante, et compte tenu de la gravité de l'inexécution constatée.

28. Lorsque le titulaire du contrat saisit ainsi le juge de conclusions tendant à ce qu'il modère les pénalités mises à sa charge, il ne saurait utilement soutenir que le pouvoir adjudicateur n'a subi aucun préjudice ou que le préjudice qu'il a subi est inférieur au montant des pénalités mises à sa charge. Il lui appartient de fournir aux juges tous éléments, relatifs notamment aux pratiques observées pour des contrats comparables ou aux caractéristiques particulières du contrat en litige, de nature à établir dans quelle mesure ces pénalités présentent selon lui un caractère manifestement excessif. Au vu de l'argumentation des parties, il incombe au juge soit de rejeter les conclusions dont il est saisi en faisant application des clauses du contrat relatives aux pénalités, soit de rectifier le montant des pénalités mises à la charge du titulaire du contrat dans la seule mesure qu'impose la correction de leur caractère manifestement excessif.

29. En l'espèce, le montant des pénalités restant à la charge de la société X après décharge s'élève à la somme de 2 815 971,06 euros. Le montant des produits d'exploitation de la société après retrait de la ligne « collectivités et autres organismes publics », qui, portée tant en recettes qu'en produits du compte d'exploitation, ne constitue pas une recette au bénéfice de l'entreprise s'élève, pour la même période, à un montant de 4 656 600 euros. Ainsi, les pénalités contractuelles infligées à la société X qui s'élèvent à 60,47 % des recettes, hors ligne « collectivités et autres organismes publics », perçues sur les exercices 2012 à 2018, présentent, dans les circonstances de l'espèce, un caractère manifestement excessif. Au vu des manquements constatés, de la nature des pénalités et du montant des recettes perçues, il y a lieu de ramener le montant des pénalités à 20% du montant des recettes perçues sur la période en litige, et de décharger la société X de l'obligation de payer le surplus de ces pénalités.

30. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions présentées par les parties en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : Les titres exécutoires 17 à 23 sont annulés.

Article 2 : La société X est déchargée des obligations de paiement mises à sa charge par les titres n°17 et 18 ainsi que des obligations de paiement correspondant aux pénalités pour compte de plus de quinze ans au titre de l'année 2014 et aux pénalités de retard dans la réponse aux courriers 15087, 17014, 17105 et 17108 mises à sa charge au titre des années 2015 à 2018.

Article 3 : Le montant des pénalités restant dues après décharge est ramené à 20% du montant des recettes perçues hors ligne « collectivités et autres organismes publics » sur la période en litige et la société X est déchargée de l'obligation d'en payer le surplus.

Article 4 : Le Y versera à la société X une somme de 1 200 euros en application de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 6 : Le présent jugement sera notifié à la société X et au Y.

Délibéré après l'audience du 23 avril 2024, à laquelle siégeaient :

M. Soli, président,  
Mme Gazeau, première conseillère,  
Mme Guilbert, première conseillère,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 14 mai 2024.

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NICE**

**N° 2104250**

---

**SOCIÉTÉ K**

---

Mme Gazeau  
Rapporteure

---

Mme Belguèche  
Rapporteure publique

---

Audience du 2 juillet 2024  
Décision du 8 août 2024

---

C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Nice

(6<sup>ème</sup> chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et deux mémoires complémentaires, enregistrés les 5 août 2021, 5 et 27 septembre 2023, ainsi qu'un mémoire récapitulatif produit le 27 octobre 2023 à la demande du tribunal en application de l'article R. 611-8-1 du code de justice administrative, la SARL K, représentée par Me Paloux, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) de condamner la commune de Villeneuve-Loubet à lui verser la somme de 217 438 euros en réparation du préjudice subi lié à la faute commise par la commune dans la procédure d'attribution du lot n°9 de sous-concession de la plage des M à Villeneuve-Loubet, majorée des intérêts de retard à compter du 10 avril 2021 ;

2°) d'ordonner la capitalisation des intérêts ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Villeneuve-Loubet la somme de 5 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la délibération par laquelle la commune de Villeneuve-Loubet a rejeté sa candidature est entachée d'illégalités ; elle n'a commis aucun manquement grave ou persistant dans ses obligations contractuelles lors de l'exécution des délégations de service public antérieures ; les infractions qui lui sont reprochées soit ne sont pas caractérisées soit sont sans incidence sur les conditions d'exécution de la délégation de service public ;

- ces illégalités engagent la responsabilité extracontractuelle de la commune ;

- elle a droit à être indemnisée du manque à gagner résultant de son éviction illégale à l'attribution du sous-traité d'exploitation du lot de plage n°9 ; elle a subi une perte prévisionnelle d'exploitation sur le domaine public maritime de 102 438 euros sur 7 années ;
- l'impossibilité d'exploiter la plage aux droits du restaurant a eu un impact non négligeable sur les conditions d'exploitation dudit restaurant ; ce préjudice est évalué à 105 000 euros pendant 7 années ;
- elle a subi un préjudice moral résultant de l'atteinte portée à son image à l'égard de sa clientèle ; ce préjudice est évalué à la somme de 10 000 euros.

Par quatre mémoires en défense, enregistrés les 1<sup>er</sup> juin 2023, 11 septembre 2023, 26 octobre 2023 et 9 février 2024, la commune de Villeneuve-Loubet, représentée par Me Orlandini, conclut au rejet de la requête et demande que la somme de 2 500 euros soit mise à la charge de la société K au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- le rejet de la candidature du délégataire sortant est légalement justifié par la mauvaise gestion du service délégué et par les infractions aux règles d'urbanisme et de la domanialité publique ;
- le préjudice financier tiré de la perte sur résultat net avant impôt pendant les 7 années d'exploitation dont la société requérante estime avoir été privée n'est pas justifié dans sa réalité et dans son montant ;
- si par impossible la société requérante se voyait reconnaître une chance d'emporter la délégation, elle ne justifie pas de son préjudice financier ;
- le préjudice moral invoqué n'est pas justifié ni dans son principe ni dans son montant ;
- le préjudice tiré des conditions d'exploitation du restaurant est dépourvu de lien de causalité avec le rejet de la candidature de la requérante pour l'attribution du sous-traité de concession qui ne porte pas sur une activité de restauration ; le chiffrage forfaitaire de ce préjudice n'est pas justifié.

Par ordonnance du 16 février 2024, la clôture d'instruction a été fixée au 8 mars 2024.

Un mémoire présenté pour la SARL K a été enregistré le 8 mars 2024 et n'a pas été communiqué en application des dispositions de l'article R. 611-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 ;
- 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 du 2 juillet 2024 :

- le rapport de Mme Gazeau,
- les conclusions de Mme Belguèche, rapporteure publique,
- et les observations de Me Paloux, représentant la société K, et de Me Orlandini, représentant la commune de Villeneuve-Loubet.

Considérant ce qui suit :

1. Par arrêté du 6 décembre 2011, le préfet des Alpes-Maritimes a accordé à la commune de Villeneuve-Loubet la concession des plages naturelles situées sur son territoire, pour une durée de douze ans à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012. Par délibération du 17 septembre 2015, le conseil municipal de la commune de Villeneuve-Loubet a approuvé le lancement d'une procédure de délégation de service public en vue de l'attribution des lots n<sup>os</sup> 2, 9, 10 et 11, destinés à l'accueil d'établissements balnéaires de plage. Titulaire du sous-traité d'exploitation du lot n<sup>o</sup>9 jusqu'au 31 décembre 2016, la SARL K a présenté une offre en vue d'en obtenir le renouvellement. Par délibération du 13 avril 2017, le conseil municipal de Villeneuve-Loubet a rejeté l'offre de la SARL K et approuvé la décision de non-attribution du sous-traité d'exploitation du lot n<sup>o</sup>9. Estimant avoir subi des préjudices qu'elle impute au rejet fautif de son offre par la commune, la SARL K a formé une demande préalable indemnitaire le 6 avril 2021, reçue le 10 avril suivant, implicitement rejetée par la commune. Elle demande la condamnation de la commune de Villeneuve-Loubet à lui verser une somme totale de 217 438 euros en réparation des différents préjudices qu'elle estime avoir subis du fait du rejet de son offre en vue de l'exploitation du lot n<sup>o</sup>9.

Sur la faute tirée de l'illégalité du rejet de l'offre de la société requérante :

2. D'une part, lorsqu'un candidat à l'attribution d'un contrat public demande la réparation du préjudice né de son éviction irrégulière de la procédure d'attribution, il appartient au juge de vérifier d'abord si l'entreprise était ou non dépourvue de toute chance de remporter le contrat. Dans l'affirmative, l'entreprise n'a droit à aucune indemnité. Dans la négative, elle a droit en principe au remboursement des frais qu'elle a engagés pour présenter son offre. Il convient ensuite de rechercher si l'entreprise avait des chances sérieuses d'emporter le contrat. Dans un tel cas, l'entreprise a droit à être indemnisée de son manque à gagner, incluant nécessairement, puisqu'ils ont été intégrés dans ses charges, les frais de présentation de l'offre qui n'ont donc pas à faire l'objet, sauf stipulation contraire du contrat, d'une indemnisation spécifique.

3. D'autre part, lorsqu'un candidat à l'attribution d'un contrat public demande la réparation du préjudice qu'il estime avoir subi du fait de l'irrégularité ayant, selon lui, affecté la procédure ayant conduit à son éviction, il appartient au juge, si cette irrégularité et si les chances sérieuses de l'entreprise d'emporter le contrat sont établies, de vérifier qu'il existe un lien direct de causalité entre la faute en résultant et le préjudice dont le candidat demande l'indemnisation. Il lui incombe aussi d'apprécier dans quelle mesure ce préjudice présente un caractère certain, en tenant compte notamment, s'agissant des contrats dans lesquels le titulaire supporte les risques de l'exploitation, de l'aléa qui affecte les résultats de cette exploitation et de la durée de celle-ci.

4. En revanche, le candidat ne peut prétendre à une indemnisation de ce manque à gagner si la personne publique renonce à conclure le contrat pour un motif d'intérêt général.

5. Par ailleurs, le pouvoir adjudicateur ne peut se fonder uniquement sur les seuls manquements allégués d'une entreprise dans l'exécution de précédents marchés, sans rechercher si d'autres éléments du dossier de la candidature de la société permettent à celle-ci de justifier de garanties suffisantes.

6. Il résulte de l'instruction que le sous-traité d'exploitation du lot de plage n<sup>o</sup>9 n'a pas été attribué à la société requérante, seule candidate, en raison des manquements constatés dans

l'exécution du précédent sous-traité dont elle était titulaire pour le même lot, lesquels ne permettent pas de s'assurer de sa capacité à mener à bien les prestations objet de la concession en litige. Ces manquements tiennent, selon la commune, à des infractions à la législation sur l'urbanisme, à l'absence de démontage de la terrasse en bois en dehors des périodes d'exploitation et à l'absence de pavillon vert et de nageur-sauveteur pendant 5 jours en 2016.

7. Toutefois, il résulte de l'instruction que par un arrêt du 4 juillet 2017 la cour d'appel d'Aix-en-Provence a relaxé la société K et sa gérante des chefs de poursuite tirés du non-respect de la déclaration préalable portant sur la toiture et de l'absence de permis de construire, du non-respect de l'arrêté interruptif de travaux, du non-respect de la déclaration préalable concernant les gabions et l'implantation d'une clôture et du non-respect du document local d'urbanisme alors applicable. Cet arrêt a également relevé qu'au vu du constat d'huissier produit par la société K, la terrasse implantée sur le domaine public maritime faisait partie de l'autorisation initiale et de la délégation de service public, qu'elle est amovible, ne pouvant dès lors être considérée comme une construction soumise à permis de construire, et qu'elle est retirée chaque année entre le 1<sup>er</sup> octobre et le 1<sup>er</sup> avril comme le prévoit la délégation de service public. Il s'ensuit que les manquements à la législation sur l'urbanisme et à l'obligation contractuelle de démonter la terrasse hors période d'exploitation, sur lesquels la commune de Villeneuve-Loubet s'est fondée pour écarter l'offre de la requérante, ne sont pas établis. Ce motif, qui manque en fait, ne pouvait justifier un renoncement à conclure le contrat pour un motif d'intérêt général.

8. En outre, le manquement tiré de l'absence de pavillon vert et de nageur-sauveteur pendant 5 jours en 2016, motif qui ne figurait pas dans la délibération du conseil municipal rejetant l'offre de la société K, à supposer même qu'il soit constitué, ne saurait en lui-même suffire à faire regarder la société requérante comme ne justifiant pas de garanties suffisantes pour assurer les missions de service public dévolues par le sous-traité de concession, alors par ailleurs qu'il résulte de l'instruction que des surveillants de plage ont été recrutés pour la période litigieuse par la société requérante et que l'Etat avait autorisé cette dernière à procéder à une surveillance commune avec les autres plages sous-concédées. Par suite, ce motif, opposé a posteriori pour les besoins de la cause, ne permet pas de justifier que la collectivité renonce à conclure le contrat pour un motif d'intérêt général.

9. Par ailleurs, la commune fait valoir dans ses dernières écritures que la requérante a pris l'habitude de proposer aux clients de son restaurant de leur installer des parasols et des transats avec service de boissons sur l'ancien lot de plage n°9. Toutefois, cet élément, invoqué pour les besoins de la cause dans le dernier mémoire en défense la collectivité, ne permet pas davantage de justifier que la collectivité renonce à conclure le contrat pour un motif d'intérêt général.

10. Enfin, ainsi qu'il a été dit au point 7, le pouvoir adjudicateur ne pouvait se fonder uniquement sur les seuls manquements allégués d'une entreprise dans l'exécution de précédents marchés, sans rechercher si d'autres éléments du dossier de candidature de la société permettent à celle-ci de justifier de telles garanties. En l'espèce, il n'est pas allégué que la société K n'aurait pas produit à l'appui de sa candidature des éléments suffisants pour justifier de ses capacités techniques et professionnelles nécessaires à l'exécution du contrat de concession. Il s'ensuit que la commune de Villeneuve-Loubet, en rejetant l'offre de la société K en raison de l'insuffisance de ses capacités professionnelles et en renonçant à conclure le sous-traité de concession pour ce motif qui ne revêt pas le caractère d'un intérêt général, a commis une erreur manifeste d'appréciation.

Sur l'indemnisation du préjudice de la société K :

11. D'une part, il résulte de ce qui a été dit que l'éviction de l'offre de la société K, seulement fondée sur des manquements allégués dans l'exécution de la précédente délégation, qui ne sont pas établis, est irrégulière.

12. D'autre part, il résulte de l'instruction que la société requérante, ancienne exploitante pendant plus de 8 années du lot de plage n°9, était la seule candidate au sous-traité de concession en cause, et que des négociations avaient été engagées par la commune à partir du rapport final de la commission chargée d'analyser les offres.

13. Il résulte ainsi de ce qui précède qu'il existe un lien direct de causalité entre la faute résultant de l'irrégularité de l'éviction de la société K et les préjudices invoqués par la requérante du fait de son éviction et que si la commune de Villeneuve-Loubet avait poursuivi la procédure de passation, la société aurait eu des chances sérieuses de remporter le sous-traité de concession.

14. Dès lors, la société requérante est fondée à demander la condamnation de la commune de Villeneuve-Loubet à l'indemniser de son manque à gagner.

15. A l'appui de son offre, la société K a produit un compte de résultat prévisionnel pour les trois premières années d'exploitation de la seule activité réalisée sur le domaine public maritime. Le résultat net est évalué à la somme de 11 398 euros pour l'année 2017, 11 750 euros pour l'année 2018 et 12 105 euros pour l'année 2019, soit une augmentation évaluée à 3% par an. En tenant compte de l'aléa qui affecte les résultats de ce type d'exploitation et de la durée du sous-traité de concession en cause ainsi que de la période d'état d'urgence sanitaire qui a également impacté lesdits résultats d'exploitation de ce type d'établissement, il sera fait une juste appréciation du préjudice subi par la société requérante au titre du manque à gagner, incluant les frais de présentation de l'offre, en l'évaluant à la somme de 55 000 euros.

16. Si, en outre, la société K soutient que son éviction irrégulière de la procédure d'attribution du sous-traité de concession a eu un impact non négligeable sur les conditions d'exploitation du restaurant, elle ne l'établit pas, en l'absence de tout justificatif. La société requérante n'est donc pas fondée à demander réparation de ce chef de préjudice qu'elle allègue.

17. Enfin, si la société requérante demande en outre l'indemnisation du préjudice moral qu'elle estime avoir subi, elle n'établit pas la réalité d'un tel préjudice.

18. Il résulte de ce qui précède que la société K est seulement fondée à demander la condamnation de la commune de Villeneuve-Loubet à lui verser la somme de 55 000 euros.

#### Sur les intérêts :

19. La société K a droit aux intérêts au taux légal, correspondant à l'indemnité de 55 000 euros, à compter du 10 avril 2021, date à laquelle le maire de la commune de Villeneuve-Loubet a reçu sa demande préalable d'indemnisation.

#### Sur la capitalisation des intérêts :

20. La capitalisation des intérêts peut être demandée à tout moment devant le juge du fond, même si, à cette date, les intérêts sont dus depuis moins d'une année. En ce cas, cette demande ne prend toutefois effet qu'à la date à laquelle, pour la première fois, les intérêts sont dus

pour une année entière. La capitalisation des intérêts a été demandée 5 août 2021. Il y a lieu de faire droit à cette demande à compter du 10 avril 2022, date à laquelle était due, pour la première fois, une année d'intérêts, ainsi qu'à chaque échéance annuelle à compter de cette date.

Sur les frais liés au litige :

21. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de la société K, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme demandée par la commune de Villeneuve-Loubet au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

22. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application des mêmes dispositions et de mettre à la charge de la commune de Villeneuve-Loubet la somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par la société requérante et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : La commune de Villeneuve-Loubet est condamnée à verser à la société K la somme de 55 000 euros, avec intérêts au taux légal à compter du 10 avril 2021. Les intérêts échus à la date du 10 avril 2022 puis à chaque échéance annuelle à compter de cette date seront capitalisés à chacune de ces dates pour produire eux-mêmes intérêts.

Article 2 : La commune de Villeneuve-Loubet versera à la société K la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête de la société K est rejeté.

Article 4 : Les conclusions présentées par la commune de Villeneuve-Loubet sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à la Société K et à la commune de Villeneuve-Loubet.

Délibéré après l'audience du 2 juillet 2024, à laquelle siégeaient :

M. Soli, président,  
Mme Gazeau, première conseillère,  
Mme Guilbert, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 8 août 2024.

La rapporteure,

Le président,

signé

signé

D. Gazeau

P. Soli

La greffière,

signé

E. Gialis

La République mande et ordonne au préfet des Alpes-Maritimes en ce qui le concerne et 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,  
Le greffier en chef,  
Ou par délégation, la greffière

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NICE**

**N° 2403207**

**REPUBLIQUE FRANÇAISE**

LE SYNDICAT DES AVOCATS DE FRANCE  
LE SYNDICAT DE LA MAGISTRATURE

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

M. Emmanuelli  
Juge des référés

Le juge des référés

Ordonnance du 26 juillet 2024

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 13 juin 2024, le syndicat des avocats de France et le syndicat de la magistrature, représentés par Me Lendom, demandent au juge des référés :

1°) d'ordonner, sur le fondement de l'article L. 521-3 du code de justice administrative, toutes mesures qu'il estimera utiles afin de faire cesser les atteintes graves et manifestement illégales portées aux droits et libertés fondamentales des patients en secteur de psychiatrie au centre hospitalier d'Antibes-Juan-les-Pins ;

2°) d'enjoindre à l'Etat, au ministre de la Santé, au centre hospitalier d'Antibes-Juan-les-Pins ou à toute autre autorité qu'il estimera utile, de mettre notamment en œuvre les mesures suivantes, sous astreinte :

- enjoindre à l'Etat de faire bénéficier le centre hospitalier d'Antibes-Juan-les-Pins de moyens financiers nécessaires pour remplir ses missions liées à l'autorisation de psychiatrie adulte et de soins sans consentement, et plus précisément une dotation annuelle de 500.000 euros ;

- enjoindre au centre hospitalier d'Antibes-Juan-les-Pins d'assurer une traçabilité au sein du registre d'isolement et de contention des contentions utilisées aux urgences pour les patients relevant de la psychiatrie ;

- enjoindre au centre hospitalier d'Antibes-Juan-les-Pins de respecter les dispositions du code de la santé publique en ce que les procédures dérogatoires (isolement, contention et soins à la demande d'un tiers en urgence) demeurent dérogatoires et non la règle ;

- enjoindre au centre hospitalier d'Antibes-Juan-les-Pins de délivrer systématiquement à tout patient un livret d'accueil spécifique aux soins sans consentement dès son arrivée, au plus tard dès que son état clinique lui permet d'en prendre connaissance ;

- enjoindre au centre hospitalier d'Antibes-Juan-les-Pins de délivrer aux patients les certificats médicaux sur lesquels s'appuie une décision de soins sans consentement afin que ses observations soient systématiquement recueillies et consignées sur ces certificats médicaux ;

- enjoindre au centre hospitalier d'Antibes-Juan-les-Pins de respecter les modalités d'accès au dossier médical du patient pendant et après son hospitalisation ;

- enjoindre au centre hospitalier d'Antibes-Juan-les-Pins d'équiper les chambres des patients hospitalisés en psychiatrie afin de leur permettre de disposer, séparés par un mur et à distance du lit, de WC avec un battant et une chasse d'eau, d'un point d'eau, d'une douche, et d'avoir accès à un placard avec fermeture à clé et de pouvoir disposer de celle-ci ;

- enjoindre au centre hospitalier d'Antibes-Juan-les-Pins d'assurer l'aération et la fermeture des portes des locaux réservés aux fumeurs ;

- enjoindre au centre hospitalier d'Antibes-Juan-les-Pins d'assurer dans les chambres d'isolement un accès permanent à l'eau et aux toilettes, la possibilité d'allumer ou d'éteindre seul la lumière, d'appeler un secours, d'aérer la pièce, de lui faire connaître l'heure, le jour et la date, de lui garantir un fauteuil en mousse pour lui permettre de s'asseoir ;

- enjoindre au centre hospitalier d'Antibes-Juan-les-Pins de créer des espaces d'apaisement dans chaque unité comportant des chambres d'isolement ;

- enjoindre au centre hospitalier d'Antibes-Juan-les-Pins d'informer en temps réel le service de secours incendie du centre hospitalier des chambres dans lesquelles des patients sont enfermés ;

- enjoindre au centre hospitalier d'Antibes-Juan-les-Pins de faire une analyse et un débat pluridisciplinaire tous les trois mois au sein de chaque service concernant le registre de l'isolement et de la contention ; un rapport de cette pratique devra être présenté chaque année devant les instances de l'établissement ;

- enjoindre sans délai au représentant de l'Etat dans le département de reconstituer la « Commission départementale des soins psychiatriques » pour reprendre sa mission de contrôle conformément à l'article L. 3222-5 du code de la santé publique ;

- enjoindre au centre hospitalier d'Antibes-Juan-les-Pins, conformément aux articles L. 3212-11 et L. 3211-3 du code de la santé publique, de mentionner sur le registre de la loi les dates de notification des décisions et, le cas échéant, la nature de la protection juridique dont fait l'objet le patient et le nom du mandataire, ainsi que de reproduire systématiquement les observations du patient sur les certificats médicaux ;

- enjoindre au préfet des Alpes-Maritimes, au président du tribunal judiciaire de Grasse, au procureur de la République près cette juridiction et au maire d'Antibes, ou à leurs représentants, de visiter l'établissement chaque année et porter aux registres de la loi leur visa et leurs éventuelles observations ;

- enjoindre au centre hospitalier d'Antibes-Juan-les-Pins que des médecins généralistes de l'hôpital assurent l'organisation des soins somatiques et le suivi des maladies chroniques des patients hospitalisés en psychiatrie et que des membres de l'équipe pharmaceutique soient obligatoirement associés aux réunions cliniques des patients admis en soins psychiatriques sans consentement ;

- enjoindre au centre hospitalier d'Antibes-Juan-les-Pins que les patients en soins sans consentement bénéficient de sorties non-accompagnées de 48 heures et que les sorties courtes dans l'enceinte du centre hospitalier pour des patients en soins psychiatriques à la demande du représentant de l'Etat (SDRE) ne nécessitent pas d'autorisation par le préfet de sortie accompagnée ;

- enjoindre au centre hospitalier d'Antibes-Juan-les-Pins que chaque patient bénéficie d'une information claire et éclairée afin de pouvoir exprimer son consentement aux soins proposés avec la mise en place de pairs-aidants ;

- enjoindre au centre hospitalier d'Antibes-Juan-les-Pins que la personne de confiance désignée par le patient soit systématiquement informée et invitée à contresigner le formulaire de demande de désignation et qu'elle soit sollicitée lors des différentes étapes du projet de soins ;

- enjoindre au centre hospitalier d'Antibes-Juan-les-Pins de prohiber la prescription de traitement en « si besoin » lorsque le consentement à ce traitement n'a pas été recherché ou obtenu par le praticien avant administration ; l'injonction urgente d'un médicament doit répondre à une prescription médicale, établie immédiatement en réponse à un état clinique médicalement évalué ;

- enjoindre au centre hospitalier d'Antibes-Juan-les-Pins de faire connaître sur un espace dédié chacune des voies de recours ouvertes aux patients hospitalisés sans leur consentement en soins psychiatrique ; exiger également l'affichage d'un tableau actualisé annuellement de l'Ordre des avocats du Barreau de Grasse ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- leur requête est recevable ;

- l'urgence est constituée dès lors que les contrôleurs généraux des lieux de privation de liberté, dans leur rapport de visite du 29 janvier 2024, ont formulé vingt-quatre recommandations pour mettre le service de psychiatrie en conformité avec le droit applicable et notamment pour garantir les droits des personnes placées en soins psychiatriques sans consentement en hospitalisation complète ; les patients ne bénéficient pas, en pratique, de recours juridictionnel effectif en raison du manque d'information dont ils disposent ; ils peuvent être maintenus dans une situation juridiquement illégale, sans pouvoir la contester ; la situation d'urgence est extrême et permanente ;

- les mesures sollicitées sont utiles dans la mesure où elles sont les seules à même de mettre un terme, dans les meilleurs délais, à la situation dramatique dans laquelle se trouvent les patients hospitalisés en secteur de psychiatrie au centre hospitalier d'Antibes-Juan-les-Pins ;

- il y a absence de contestation sérieuse de la nécessité de faire droit aux mesures sollicitées ; les patients du centre hospitalier d'Antibes-Juan-les-Pins connaissent une véritable atteinte à leur droit à la protection de la santé et au droit de recevoir des traitements et des soins appropriés à leur état de santé ; ils ne doivent pas subir de traitements inhumains ou dégradants et doivent être libres d'aller et venir ; le recours à l'isolement et à la procédure d'admission en soins psychiatriques à la demande d'un tiers en urgence fait l'objet régulièrement d'un détournement des règles de procédures ; les patients doivent pouvoir donner un consentement libre et éclairé aux soins médicaux qui leur sont prodigués ; ils ont droit au respect de leur vie privée et familiale ; en outre, les patients ne disposent pas de suffisamment de moyens pour faire valoir leurs droits à travers un recours effectif.

Par un mémoire en intervention volontaire, enregistré le 16 juillet 2024, la Fédération Nationale des Unions de Jeunes Avocats (FNUJA) et l'Union des jeunes avocats de Grasse, représentées par Me Many, entendent intervenir au soutien des conclusions de la requête introduite par le syndicat des avocats de France et le syndicat de la magistrature.

Par un mémoire en défense, enregistré le 15 juillet 2024, le centre hospitalier d'Antibes-Juan-les-Pins, représenté par Me Chas, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge conjointe du syndicat des avocats de France et du syndicat de la magistrature la somme de 4 200 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- la requête est irrecevable, dès lors que, soit certaines mesures ne relèvent pas de la compétence du juge administratif, soit sont sans objet pour avoir été déjà mises en œuvre, soit tendent à l'édiction de mesures qui ne relèvent pas de l'office du juge des référés mesures utiles, en ce qu'elles ne sont pas provisoires ;
- les conditions d'urgence et d'utilité ne sont pas remplies ;
- les demandes spécifiques formulées par les requérants sont soit mal fondées, soit mal dirigées, soit sans objet.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le code de justice administrative.

La présidente du tribunal a désigné M. Emmanuelli, vice-président, pour statuer sur les demandes de référé.

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

Après avoir entendu, au cours de l'audience publique du 16 juillet 2024 à 10 H 00 :

- le rapport de M. Emmanuelli, juge des référés ;
- les observations de Me Lendom, de Me Dridi et de Me Berdessoule de Bellefeuille, pour le syndicat des avocats de France et le syndicat de la magistrature ;
- et les observations de Mme Chas, pour le centre hospitalier d'Antibes-Juan-les-Pins.

L'instruction a été close à l'issue de l'audience.

Considérant ce qui suit :

1. Le syndicat des avocats de France et le syndicat de la magistrature demandent au juge des référés, saisi sur le fondement de l'article L. 521-3 du code de justice administrative, d'ordonner toutes mesures qu'il estimera utiles afin de faire cesser les atteintes graves et manifestement illégales portées aux libertés fondamentales des patients en secteur de psychiatrie au centre hospitalier d'Antibes-Juan-les-Pins. Il énumère, à cet effet, vingt-et-une mesures qui sont visées ci-dessus.

Sur les interventions :

2. La Fédération Nationale des Unions de Jeunes Avocats (FNUJA) et l'Union des Jeunes Avocats du Barreau de Grasse, qui ont présenté un mémoire distinct dans lequel ils s'associent aux conclusions du syndicat des avocats de France et du syndicat de la magistrature, justifient, par leur objet statutaire, d'un intérêt suffisant à ce que soient prononcées les mesures demandées par les syndicats requérants.

Sur les conclusions présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-3 du code de justice administrative :

3. Aux termes de l'article L. 521-3 du code de justice administrative : « *En cas d'urgence et sur simple requête qui sera recevable même en l'absence de décision administrative préalable, le juge des référés peut ordonner toutes autres mesures utiles sans faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative* ».

4. Saisi sur le fondement de ces dispositions, le juge des référés peut prescrire, à des fins conservatoires ou à titre provisoire, toutes mesures que l'urgence justifie, notamment sous forme d'injonctions adressées à l'administration, à la condition que ces mesures soient utiles, ne se heurtent à aucune contestation sérieuse et ne fassent obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative, à moins qu'il ne s'agisse de prévenir un péril grave.

*En ce qui concerne la compétence de la juridiction administrative :*

4. Les mesures sollicitées tendent à demander au juge des référés de prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir des conditions de fonctionnement du service de psychiatrie du centre hospitalier d'Antibes-Juan-les-Pins conformes, notamment, au respect de la dignité des patients hospitalisés dans ledit service, lesquelles ressortissent de la compétence de la juridiction administrative.

*En ce qui concerne la recevabilité de la requête :*

5. Le syndicat des avocats de France et le syndicat de la magistrature justifient d'un intérêt à défendre la situation particulière des personnes hospitalisées en service de psychiatrie. La circonstance que certaines des mesures sollicitées ne présenteraient pas un caractère provisoire, qu'elles seraient inutiles ou ne pourraient pas être réalisées, n'est pas de nature à rendre irrecevable le présent recours.

*En ce qui concerne l'urgence et l'utilité des mesures préconisées :*

6. Les syndicats requérants demande au juge des référés d'enjoindre à l'Etat, au ministre de la Santé, au centre hospitalier d'Antibes-Juan-les-Pins ou à toute autre autorité qu'il estimera utile, de mettre en œuvre, sous astreinte, vingt-et-une mesures considérées comme particulièrement essentielles pour le respect des patients hospitalisés en secteur de psychiatrie au centre hospitalier d'Antibes-Juan-les-Pins et ce, à la suite de la visite inopinée, du 12 au 15 juin 2023, de quatre contrôleurs diligentés par le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL). Toutefois, d'une part, il résulte de l'instruction que les personnes employées en secteur psychiatrie au centre hospitalier d'Antibes-Juan-les-Pins ont déployé, sans tarder, toute leur énergie et leurs compétences pour que le rapport du CGLPL soit source de réflexion, d'inspiration et d'évolution de leurs pratiques et ce, alors même que les préconisations dudit rapport sont soumises à de multiples contraintes d'ordre financier, réglementaire ou administratif. D'autre part, il est constant que le rapport de visite publié le

29 janvier 2024 prévoit, en page 9, que « *le ministre qui exerce l'autorité de tutelle sur l'établissement visité sera interrogé trois ans après la visite par le CGLPL sur les suites données aux recommandations effectuées* ». Il n'appartient pas au juge des référés du tribunal administratif de Nice, moins de six mois après la parution du rapport de visite, de se prononcer sur des suites qui doivent s'inscrire, certes dans des délais raisonnables, mais dans le cadre d'un calendrier contraint qui a d'ores et déjà été fixé. Enfin, les travaux de construction d'un nouveau bâtiment de psychiatrie sont actuellement en cours, la première phase de démolition du bâtiment sur lequel portent la majeure partie des demandes formulées étant pratiquement terminée. Dans ces conditions, la demande présentée au juge des référés par les syndicats requérants est ainsi dépourvue d'utilité et n'a aucun caractère d'urgence. Par suite, leur requête doit être rejetée, y compris les conclusions présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Sur les frais de l'instance :

7. En vertu des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, le tribunal ne peut pas faire bénéficier la partie tenue aux dépens ou la partie perdante du paiement par l'autre partie des frais qu'elle a exposés à l'occasion du litige soumis au juge. Les conclusions présentées à ce titre par le syndicat des avocats de France et le syndicat de la magistrature doivent, dès lors, être rejetées.

8. Il n'y a pas lieu, par ailleurs, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge des syndicats requérants la somme demandée par le centre hospitalier d'Antibes-Juan-les-Pins au titre des frais non compris dans les dépens qu'il a exposés.

ORDONNE :

Article 1<sup>er</sup> : Les interventions de la Fédération Nationale des Unions de Jeunes Avocats (FNUJA) et de l'Union des jeunes avocats du Barreau de Grasse sont admises.

Article 2 : La requête du syndicat des avocats de France et du syndicat de la magistrature est rejetée.

Article 3 : Les conclusions présentées par le centre hospitalier d'Antibes-Juan-les-Pins au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : La présente ordonnance sera notifiée au syndicat des avocats de France, au syndicat de la magistrature, à la Fédération Nationale des Unions de Jeunes Avocats (FNUJA), à l'Union des jeunes avocats du Barreau de Grasse, et au centre hospitalier d'Antibes-Juan-les-Pins.

Copie en sera adressée à la ministre du travail, de la santé et des solidarités, au préfet des Alpes-Maritimes et au Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

Fait à Nice le 26 juillet 2024.

2403207

Le juge des référés

O. EMMANUELLI

La République mande et ordonne à la ministre du travail, de la santé et des solidarités en ce qui la 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,  
Le greffier en chef,  
ou par délégation le greffier

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NICE**

N° 2001677

---

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

Mme [REDACTED] et autres

---

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Mme Duroux  
Rapporteure

---

Le tribunal administratif de Nice

Mme Moutry  
Rapporteure publique

---

(5ème Chambre)

Audience du 4 juin 2024  
Décision du 25 juin 2024

---

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 6 avril 2020, M. [REDACTED], représenté par Me Medina, demande au tribunal :

1°) de condamner la commune de Peille à lui verser la somme totale de 315 844,74 euros ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Peille la somme de 2 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par des mémoires enregistrés le 14 février 2024 et le 14 mars 2024, Mme [REDACTED], Mme [REDACTED], et M. [REDACTED] déclarent reprendre l'instance engagée par M. [REDACTED] décédé le 5 août 2020 et demandent au tribunal de mettre à la charge de la commune de Peille la somme totale de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- ils ont un intérêt à agir dans l'instance en leur qualité d'héritiers ;
- la responsabilité sans faute de la commune de Peille est engagée ;
- la responsabilité pour faute de la commune de Peille est engagée pour carence fautive du maire dans l'exercice de ses pouvoirs de police ;
- ils sont fondés à réclamer la somme totale de 315 844,74 euros au titre des préjudices subis par M. [REDACTED] et qui se décomposent comme suit :
  - 265 844,74 euros au titre du préjudice financier ;
  - 50 000 euros au titre du préjudice moral.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 6 juillet 2023 et le 5 mars 2024, la commune de Peille, représentée par Me Jacquemin, conclut :

- à titre principal, à l'irrecevabilité de la requête et de l'intervention volontaire de la Mutuelle Assurance des Instituteurs de France (MAIF) ;
- à titre subsidiaire, au rejet de la requête et des demandes de la MAIF ;
- à titre très subsidiaire, à la réduction à de plus justes proportions des prétentions indemnitaires des requérants et de la MAIF ;
- à titre reconventionnel, à la condamnation des requérants et de la MAIF à lui verser la somme totale de 150 000 euros au titre des dépenses engagées pour les travaux de sécurisation réalisés sur la propriété de M. [REDACTED] ;
- et demande au tribunal de mettre à la charge des requérants et de la MAIF la somme de 5 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- les ayants-droits de M. [REDACTED] ne justifient pas de leur qualité à agir ;
- le requérant ne justifiait pas d'un intérêt à agir ;
- la prescription quadriennale est acquise ;
- l'autorité de la chose jugée qui s'attache à l'arrêt de la Cour d'appel d'Aix-en-Provence du 9 février 2017 fait obstacle aux demandes des requérants ;
- les conditions d'engagement de la responsabilité de la commune de Peille ne sont pas réunies ;
- elle est fondée à réclamer la somme totale de 150 000 euros au titre des travaux de sécurisation réalisés.

Par des mémoires en intervention volontaire enregistrés le 16 février 2024 et le 14 mars 2024, la MAIF, subrogée dans les droits de M. et Mme [REDACTED], représentée par Me Debruge-Escobar, demande au tribunal :

- de condamner la commune de Peille à lui verser la somme totale de 265 844,74 euros, assortie des intérêts au taux légal ;
- de mettre à la charge de la commune de Peille la somme de 2 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par un courrier en date du 7 mai 2024, les parties ont été informées, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le jugement était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office, tiré de l'incompétence de la juridiction administrative pour connaître des conclusions formulées par la commune de Peille tendant à la condamnation des requérants et de la MAIF à lui verser la somme totale de 150 000 euros au titre des travaux de sécurisation réalisés.

Par ordonnance du 6 mars 2024, la clôture d'instruction a été fixée au 20 mars 2024.

Un mémoire présenté pour la commune de Peille a été enregistré le 20 mars 2024.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code des assurances ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- la loi n° 68-1250 du 31 décembre 1968 ;

- 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 Duroux, première conseillère ;  
- les conclusions de Mme Moutry, rapporteure publique,  
- et les observations de Me Boggie, représentant les requérants, et de Me Bessis-Osty, représentant la commune de Peille.

Considérant ce qui suit :

1. M. ██████████ était propriétaire d'une parcelle cadastrée section D n° 443 située sur la commune de Peille. A la suite de fortes intempéries intervenues au cours du mois de janvier 1997, des blocs rocheux se sont détachés des falaises situées sur le terrain de M. ██████████ et de M. ██████████, un autre voisin, endommageant la chaussée communale. Par un arrêté du 6 janvier 1997, le maire de la commune de Peille a fait évacuer les habitations situées en contrebas des falaises. En février 1997, un nouveau bloc rocheux s'est écroulé sur la propriété de Mme ██████████, détruisant une bergerie, un portail et des arbres. Par un jugement du tribunal de grande instance de Nice du 10 mars 2006, puis par un arrêt de la Cour d'appel d'Aix-en-Provence du 9 février 2017, M. ██████████ et M. ██████████ ont été déclarés solidairement responsables des désordres subis par Mme Mori et condamnés à lui verser la somme totale de 250 953,32 euros au titre de ses préjudices matériel et moral. Estimant que la chute des blocs rocheux ayant conduit à sa condamnation par le juge judiciaire résulte de la carence fautive de la commune de Peille dans l'exécution de travaux de sécurisation, M. ██████████ a présenté à la commune une demande indemnitaire préalable, par courrier du 9 décembre 2019, qui a fait l'objet d'une décision implicite de rejet. Par la présente requête, M. ██████████ demande au tribunal de condamner la commune de Peille à lui verser la somme totale de 315 844,74 euros. A la suite du décès de M. ██████████, son épouse et ses deux enfants ont déclaré reprendre l'instance.

Sur les fins de non-recevoir opposées par la commune de Peille :

2. D'une part, il résulte d'un acte établi par Me Wesling, notaire à Contes, le 2 avril 2021, que Mme ██████████ est veuve de M. ██████████ et que Mme ██████████, ██████████, et M. ██████████, sont ses enfants. Ces derniers sont donc recevables à reprendre l'instance engagée de son vivant par M. ██████████. Dès lors, la fin de non-recevoir tirée du défaut de qualité à agir des requérants opposée par la commune de Peille doit être écartée.

3. D'autre part, si la commune de Peille fait valoir que les requérants ne justifient d'aucun intérêt à agir au motif que la somme à laquelle M. ██████████ a été condamné à payer par le juge judiciaire a été versée par la MAIF, ces derniers se prévalent également d'un préjudice moral subi par M. ██████████. Par suite, la fin de non-recevoir tirée du défaut d'intérêt à agir des requérants opposée par la commune de Peille doit également être écartée.

Sur l'intervention volontaire de la MAIF :

4. Aux termes de l'article L. 121-12 du code des assurances : « *L'assureur qui a payé l'indemnité d'assurance est subrogé, jusqu'à concurrence de cette indemnité, dans les*

*droits et actions de l'assuré contre les tiers qui, par leur fait, ont causé le dommage ayant donné lieu à la responsabilité de l'assureur. / (...) ».*

5. L'intervention de la MAIF tend à condamner la commune de Peille à lui verser, en sa qualité de subrogé dans les droits de M. et Mme [REDACTED], la somme totale de 265 844,74 euros, assortie des intérêts au taux légal. Cette intervention doit être regardée comme un recours de plein de contentieux tendant à la condamnation de la commune de Peille à lui rembourser les sommes versées en sa qualité d'assureur.

Sur les conclusions indemnitaires :

*En ce qui concerne la responsabilité sans faute de la commune :*

6. Aux termes de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales : *« La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment : /(...) 5° Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure ; /(...) ».*

7. Les mesures légalement prises, dans l'intérêt général, par les autorités de police peuvent ouvrir droit à réparation sur le fondement du principe de l'égalité devant les charges publiques au profit des personnes qui, du fait de leur application, subissent un préjudice anormal, grave et spécial.

8. Si les requérants soutiennent que *« la responsabilité sans faute d'une commune est mobilisable en présence de catastrophes naturelles ayant conduit le maire à faire usage de ses pouvoirs de police »*, ils n'invoquent toutefois aucune mesure de police administrative de cette nature et ne se prévalent d'aucun préjudice grave et spécial du fait de son application. Par suite, les requérants ne sont pas fondés à rechercher la responsabilité sans faute de la commune de Peille.

*En ce qui concerne la responsabilité pour faute de la commune :*

9. En premier lieu, la commune de Peille n'est pas fondée à se prévaloir de l'autorité de chose jugée qui s'attacherait à l'arrêt de la Cour d'appel d'Aix-en-Provence du 9 février 2017 pour faire valoir que sa responsabilité ne saurait être engagée, le juge judiciaire n'étant compétent pour se prononcer sur la responsabilité de la commune.

10. En second lieu, aux termes de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales : *« La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment : /(...) 5° Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu,*

*de provoquer l'intervention de l'administration supérieure ; /(...) ». Aux termes de l'article L. 2212-4 du même code : « En cas de danger grave ou imminent, tel que les accidents naturels prévus au 5° de l'article L. 2212-2, le maire prescrit l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances. /(...) ».*

11. En application de ces dispositions, le maire peut, en cas de danger grave ou imminent, ordonner l'exécution de travaux d'intérêt collectif sur une propriété privée en les faisant réaliser par la commune à ses frais. Il est loisible à la commune, si elle estime que le manquement du propriétaire à des obligations lui incombant a contribué à créer la situation de risque, d'exercer à son encontre devant le juge judiciaire une action tendant à mettre en cause sa responsabilité civile.

12. Les pouvoirs de police générale reconnus au maire par les dispositions précitées des articles L. 2212-2 et L. 2212-4 du code général des collectivités territoriales s'exercent dans l'hypothèse où le danger menaçant un immeuble résulte d'une cause qui lui est extérieure. Tel était le cas en l'espèce, les habitations situées en contrebas de la falaise étant menacées par l'effondrement de blocs rocheux.

13. Il résulte également de l'instruction, qu'après le premier éboulement survenu en janvier 1997, le maire de la commune de Peille a saisi le centre d'études techniques de l'équipement (CETE) afin d'évaluer le risque géologique. Aux termes de cet avis rendu le 22 janvier 1997, le CETE a constaté l'existence d'un risque immédiat très élevé d'éboulement de deux blocs, ainsi qu'un risque très élevé de mise en mouvement d'un troisième bloc, et a identifié les mesures à mettre en œuvre (débroussaillage, minage, mise en cordon, confortement). Le danger de chute de blocs de roche présentait ainsi un caractère grave et imminent. C'est donc à tort que par un arrêté du 24 février 1997, le maire de la commune de Peille a mis en demeure les propriétaires des parcelles concernées de procéder aux mesures de sécurisation, dès lors qu'il lui appartenait, sur le fondement des dispositions précitées de l'article L. 2212-4 du code général des collectivités territoriales, d'engager ces travaux d'intérêt collectif aux frais de la collectivité. Par ailleurs, ce risque élevé d'éboulement a été confirmé par un rapport d'expertise du 25 novembre 1999. Or, il résulte de l'instruction que les travaux de sécurisation n'ont été réalisés par la commune qu'en 2008, soit onze ans après le constat du risque, et qu'ils ont été jugés insuffisants par un rapport d'expertise complémentaire du 3 mars 2014. Dans ces conditions, en s'abstenant de prendre les mesures qui s'imposaient en application de l'article L. 2212-4 du code général des collectivités territoriales, le maire de Peille a commis une faute de nature à engager la responsabilité de la commune.

*En ce qui concerne l'exception de prescription quadriennale :*

14. Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'Etat, les départements, les communes et les établissements publics : « *Sont prescrites, au profit de l'Etat, des départements et des communes, sans préjudice des déchéances particulières édictées par la loi, et sous réserve des dispositions de la présente loi, toutes créances qui n'ont pas été payées dans un délai de quatre ans à partir du premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle les droits ont été acquis (...)* ». Aux termes de l'article 2 de cette même loi : « *La prescription est interrompue par : / Toute demande de paiement ou toute réclamation écrite adressée par un créancier à l'autorité administrative, dès lors que la demande ou la réclamation a trait au fait générateur, à l'existence, au montant ou au paiement de la créance, alors même que l'administration saisie n'est pas celle qui aura finalement la charge du règlement. / Tout recours formé devant une juridiction, relatif au fait*

*générateur, à l'existence, au montant ou au paiement de la créance, quel que soit l'auteur du recours et même si la juridiction saisie est incompétente pour en connaître, et si l'administration qui aura finalement la charge du règlement n'est pas partie à l'instance ; / Toute communication écrite d'une administration intéressée, même si cette communication n'a pas été faite directement au créancier qui s'en prévaut, dès lors que cette communication a trait au fait générateur, à l'existence, au montant ou au paiement de la créance ; / Toute émission de moyen de règlement, même si ce règlement ne couvre qu'une partie de la créance ou si le créancier n'a pas été exactement désigné. / Un nouveau délai de quatre ans court à compter du premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle a eu lieu l'interruption. Toutefois, si l'interruption résulte d'un recours juridictionnel, le nouveau délai court à partir du premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle la décision est passée en force de chose jugée ».*

15. En l'espèce, la MAIF doit être regardée comme ayant eu connaissance de l'étendue de son préjudice à la date de notification de l'arrêt de la Cour d'appel d'Aix-en-Provence du 9 février 2017 qui s'est prononcé de manière définitive sur la responsabilité de son assuré. Le délai quadriennal a donc commencé à courir à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018. Dès lors, à la date de l'enregistrement de la présente requête, le 6 avril 2020, la prescription quadriennale n'était pas acquise. Par suite, l'exception de prescription quadriennale opposée par la commune de Peille doit être écartée.

*En ce qui concerne les préjudices des requérants :*

16. En premier lieu, les requérants se prévalent d'un préjudice financier d'un montant total de 265 844,74 euros correspondant à la somme que le juge judiciaire a mis à la charge de M. [REDACTED] ainsi qu'aux frais de procédure et d'expertise. Toutefois, il résulte de l'instruction, notamment d'un courrier du 29 avril 2020 de M. et Mme [REDACTED], que cette somme a été intégralement prise en charge par la MAIF au titre de du contrat d'assurance. Par suite, ce chef de préjudice, qui ne présente aucun caractère réel, doit être écarté.

17. En second lieu, les requérants invoquent un préjudice moral subi par M. [REDACTED] à hauteur de 50 000 euros du fait de la carence fautive de la commune pendant plusieurs années. Toutefois, ils n'apportent aucun élément permettant d'apprécier la réalité de ce préjudice. Par suite, ce chef de préjudice sera également écarté.

18. Il résulte de tout ce qui précède que les conclusions indemnitaires formulées par les requérants doivent être rejetées.

*En ce qui concerne le préjudice de la MAIF :*

19. Il résulte de l'instruction qu'à la suite de la condamnation par le juge judiciaire de M. [REDACTED] dans le cadre du litige l'opposant à Mme [REDACTED], la MAIF justifie avoir procédé, en sa qualité d'assureur, au versement de la somme totale de 265 844,74 euros en réparation du préjudice matériel, moral et des frais divers de justice. Par suite, la MAIF est fondée à demander la condamnation de la commune de Peille à lui verser la somme totale de 265 844,74 euros.

*En ce qui concerne les intérêts :*

20. La MAIF a droit aux intérêts aux taux légal de la somme de 265 844,74 euros à compter de la date de réception du recours préalable indemnitaire, soit le 11 décembre 2019.

Sur les conclusions reconventionnelles de la commune de Peille :

21. Au regard de ce qui a été dit au point 10 du présent jugement, les conclusions de la commune de Peille tendant à condamner les requérants et la MAIF à lui verser la somme totale de 150 000 euros au titre des dépenses engagées pour les travaux de sécurisation réalisés sur la propriété de M. [REDACTED] sont portées devant une juridiction incompétente pour en connaître et doivent donc être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

22. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : La requête de Mme [REDACTED], et autres est rejetée.

Article 2 : La commune de Peille est condamnée à verser à la MAIF la somme totale de 265 844,74 euros avec intérêts au taux légal à compter du 11 décembre 2019.

Article 3 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Articles 4 : Le présent jugement sera notifié à Mme [REDACTED], à Mme [REDACTED], à M. [REDACTED], à la Mutuelle Assurance des Instituteurs de France (MAIF) et à la commune de Peille.

Délibéré après l'audience du 4 juin 2024, à laquelle siégeaient :

Mme Pouget, présidente,  
Mme Duroux, première conseillère,  
Mme Chaumont, première conseillère,  
assistés de Mme Gialis, greffière.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 25 juin 2024.

La rapporteure,

signé

G. DUROUX

La présidente,

signé

M. POUGET

La greffière,

signé

E. GIALIS

La République mande et ordonne au préfet des Alpes-Maritimes 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,  
Pour le greffier en chef  
Ou par délégation, le greffier

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NICE**

N° 2101642

---

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

Mme [REDACTED]

---

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Mme Anne-Claire Chaumont  
Rapporteure

---

Le tribunal administratif de Nice

Mme Mélanie Moutry  
Rapporteure publique

---

(5ème Chambre)

Audience du 14 mai 2024  
Décision du 4 juin 2024

---

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés le 23 mars 2021, le 9 août 2022 et le 1<sup>er</sup> février 2024, non communiqué, Mme [REDACTED], représentée par Me Guillotin, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) à titre principal, de condamner l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (ONIAM) à lui verser une somme de 101 175,93 euros en réparation des préjudices subis ;

2°) à titre subsidiaire, d'ordonner une expertise médicale ;

3°) à titre infiniment subsidiaire, de condamner l'ONIAM et le centre hospitalier universitaire de Nice à lui verser la somme de 101 175,93 euros en réparation des préjudices subis ;

4°) de mettre à la charge de l'ONIAM ou de tout succombant une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- elle a subi une arthroplastie de la hanche gauche sous anesthésie générale le 18 avril 2018 ; elle présente depuis cette intervention une claudication du membre inférieur gauche ;  
- elle est fondée à rechercher la responsabilité de l'ONIAM sur le fondement de l'article L. 1142-1 du code de la santé publique ; le préjudice subi est en lien direct et certain avec l'intervention chirurgicale réalisée le 18 avril 2018 ; elle a été victime d'un accident médical non fautif ; les conséquences de l'intervention chirurgicales sont anormales ; le critère de gravité est rempli dès lors qu'elle a subi un arrêt temporaire de ses activités professionnelles pendant une durée de plus de six mois ; elle a été déclarée inapte à son activité d'infirmière le 10 janvier 2019 ;

- elle est fondée à rechercher la responsabilité du CHU de Nice pour faute ; le CHU a commis un manquement dans sa prise en charge ;
- elle est fondée à ce que soit ordonnée une expertise afin d'établir si le CHU de Nice a commis un manquement dans sa prise en charge ;
- elle est fondée à demander le versement d'une somme de 101 175,93 euros en réparation des préjudices qu'elle estime avoir subis et qui se décomposent comme suit :
  - \* dépenses de santé actuelles : 3 274,86 euros ;
  - \* perte de gains professionnels avant consolidation : 5 273,90 euros ;
  - \* frais divers : 1 653,97 euros ;
  - \* assistance à tierce personne temporaire : 638 euros ;
  - \* déficit fonctionnel temporaire : 621 euros ;
  - \* souffrances endurées : 10 000 euros ;
  - \* perte de gains professionnels futurs : 50 714,20 euros ;
  - \* incidence professionnelle : 15 000 euros ;
  - \* déficit fonctionnel permanent : 7 000 euros ;
  - \* préjudice esthétique : 2 000 euros ;
  - \* préjudice d'agrément : 5 000 euros.

Par un courrier du 30 mars 2021, la CPAM du Var indique qu'elle n'entend pas intervenir dans l'instance.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 3 novembre 2021 et le 13 décembre 2022, le centre hospitalier universitaire de Nice conclut, dans le dernier état de ses écritures :

1°) à ce qu'il soit mis hors de cause dès lors que la prise en charge médicale a été pratiquée dans le cadre du secteur privé ;

2°) au rejet de la demande d'expertise.

Le centre hospitalier universitaire de Nice fait valoir qu'aucun des moyens de la requête n'est fondé.

Par un mémoire en défense, enregistré le 10 janvier 2024, l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux (ONIAM), représenté par Me Fitoussi, conclut :

1°) à titre principal, à l'incompétence de la juridiction administrative ;

2°) à titre subsidiaire, au rejet de la requête ;

3°) à titre infiniment subsidiaire, à la désignation d'un expert spécialisé en chirurgie orthopédique.

L'ONIAM fait valoir que :

- la juridiction administrative est incompétente ; la requérante sollicite l'indemnisation des préjudices en lien avec une intervention chirurgicale réalisée par le professeur [REDACTED] dans le cadre de son activité libérale au sein du centre hospitalier de Nice ;

- l'ONIAM ne peut pas être condamnée solidairement avec un tiers responsable ; la faute commise lors de la prise en charge de la requérante fait obstacle à ce qu'elle puisse être indemnisée au titre de la solidarité nationale ;
- si aucun manquement n'était retenu à l'encontre de l'établissement hospitalier, le dommage subi par la requérante résulte d'un échec thérapeutique ; en l'absence d'accident médical non fautif, l'ONIAM doit être mise hors de cause ;
- il ne s'oppose pas à l'organisation d'une expertise judiciaire et à la désignation d'un expert en chirurgie orthopédique.

Par ordonnance du 10 janvier 2024 la clôture d'instruction a été fixée au 1<sup>er</sup> février 2024 à 12 heures.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de la santé publique ;
- 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 du 14 mai 2024 :

- le rapport de Mme Chaumont, première conseillère,
- les conclusions de Mme Moutry, rapporteure publique,
- et les observations de Me Fernez, représentant le centre hospitalier universitaire de Nice.

Considérant ce qui suit :

1. Mme ■■■■■, née le 3 janvier 1961, a subi une intervention chirurgicale le 18 avril 2018 pour la pose d'une prothèse totale de la hanche gauche. A la suite de cette intervention, elle a ressenti des douleurs chroniques avec inégalité de longueur du membre inférieur. Elle a saisi la commission de conciliation et d'indemnisation des accidents médicaux (CCI) Provence Alpes Côte d'Azur d'une demande indemnitaire le 12 juillet 2019. Par un avis du 10 septembre 2020, la CCI a rejeté la demande de Mme ■■■■■ au motif qu'aucun accident médical ne pouvait être retenu au sens des dispositions de l'article L. 1142-1 II du code de la santé publique. Par la présente requête, Mme ■■■■■ demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures, de condamner l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales à lui verser une somme de 99 096,87 euros en réparation des préjudices subis et d'ordonner une expertise médicale.

Sur le cadre juridique du litige :

2. D'une part, aux termes de l'article L. 1142-1 du code de la santé publique : « I.- Hors le cas où leur responsabilité est encourue en raison d'un défaut d'un produit de santé, les professionnels de santé mentionnés à la quatrième partie du présent code, ainsi que tout établissement, service ou organisme dans lesquels sont réalisés des actes individuels de prévention, de diagnostic ou de soins ne sont responsables des conséquences dommageables d'actes de prévention, de diagnostic ou de soins qu'en cas de faute. (...) / II - Lorsque la responsabilité d'un professionnel, d'un établissement, service ou organisme mentionné au I ou

*d'un producteur de produits n'est pas engagée, un accident médical, une affection iatrogène ou une infection nosocomiale ouvre droit à la réparation des préjudices du patient, et, en cas de décès, de ses ayants droit au titre de la solidarité nationale, lorsqu'ils sont directement imputables à des actes de prévention, de diagnostic ou de soins et qu'ils ont eu pour le patient des conséquences anormales au regard de son état de santé comme de l'évolution prévisible de celui-ci et présentent un caractère de gravité, fixé par décret, apprécié au regard de la perte de capacités fonctionnelles et des conséquences sur la vie privée et professionnelle mesurées en tenant notamment compte du taux d'atteinte permanente à l'intégrité physique ou psychique, de la durée de l'arrêt temporaire des activités professionnelles ou de celle du déficit fonctionnel temporaire. (...) ». Aux termes de l'article L. 1142-20 de ce code : « La victime, ou ses ayants droit, dispose du droit d'action en justice contre l'office si aucune offre ne lui a été présentée ou si elle n'a pas accepté l'offre qui lui a été faite. / L'action en indemnisation est intentée devant la juridiction compétente selon la nature du fait générateur du dommage ». Et aux termes de l'article L. 6111-1 du même code : « Les établissements de santé publics, privés d'intérêt collectif et privés assurent, dans les conditions prévues par le présent code, en tenant compte de la singularité et des aspects psychologiques des personnes, le diagnostic, la surveillance et le traitement des malades, des blessés et des femmes enceintes. (...) ».*

3. D'autre part, aux termes de l'article L. 6154-1 du même code dans sa version applicable au litige : « Les praticiens statutaires exerçant à temps plein dans les établissements publics de santé sont autorisés à exercer une activité libérale dans les conditions définies au présent chapitre, sous réserve que l'exercice de cette activité n'entrave pas l'accomplissement des missions définies aux articles L. 6111-1 à L. 6111-1-4 ainsi qu'à l'article L. 6112-1 ». En vertu de l'article L. 6154-2 du même code, l'activité libérale peut comprendre des consultations, des actes et des soins en hospitalisation et s'exerce exclusivement au sein des établissements dans lesquels les praticiens ont été nommés ou, dans le cas d'une activité partagée, dans l'établissement où ils exercent la majorité de leur activité publique, sous la triple condition que cet article énonce. Les modalités de la prise en charge du patient en secteur d'activité libérale sont alors réglées en particulier par les dispositions des articles R. 6154-6 du code de la santé publique concernant les frais de séjour, R. 6154-7 concernant les indications relatives aux règles applicables du fait de ce choix ainsi qu'à l'expression écrite du choix et par un renvoi aux dispositions de l'article R. 1112-23 du même code, qui rend impossible le transfert d'un patient, admis dans un secteur d'activité libérale ou en secteur public, dans l'autre secteur.

4. En vertu de l'article L. 6154-2 du même code, l'activité libérale peut comprendre des consultations, des actes et des soins en hospitalisation et s'exerce exclusivement au sein des établissements dans lesquels les praticiens ont été nommés ou, dans le cas d'une activité partagée, dans l'établissement où ils exercent la majorité de leur activité publique, sous la triple condition que cet article énonce. Les modalités de la prise en charge du patient en secteur d'activité libérale sont alors réglées en particulier par les dispositions des articles R. 6154-6 du code de la santé publique concernant les frais de séjour, R. 6154-7 concernant les indications relatives aux règles applicables du fait de ce choix ainsi qu'à l'expression écrite du choix et par un renvoi aux dispositions de l'article R. 1112-23 du même code, qui rend impossible le transfert d'un patient, admis dans un secteur d'activité libérale ou en secteur public, dans l'autre secteur.

5. Alors que les rapports qui s'établissent entre les praticiens hospitaliers exerçant une activité libérale dans les conditions définies par les dispositions citées au point 3 et leurs patients traités à ce titre relèvent du droit privé, la responsabilité de l'établissement public de santé dans lequel le patient a été pris en charge dans le cadre de l'activité libérale du praticien peut néanmoins être engagée dès lors que les dommages invoqués sont imputables à un mauvais fonctionnement du service public résultant soit d'une mauvaise installation des locaux, soit d'un matériel

défectueux, soit d'une faute commise par un agent de l'établissement mis à disposition du praticien exerçant à titre libéral.

6. Mme ■■■ entend engager, à titre principal, la responsabilité de l'ONIAM au titre de la solidarité nationale et, à titre subsidiaire, la responsabilité pour faute du CHU de Nice pour les préjudices résultant de l'intervention chirurgicale réalisée le 18 avril 2018 pour la pose d'une prothèse de hanche par le professeur ■■■.

Sur les conclusions dirigées contre l'ONIAM :

7. Il résulte de l'instruction, en particulier du document signé par Mme ■■■ le 13 février 2018, que cette dernière a expressément choisi, comme le prévoient les dispositions précitées de l'article R. 6154-7 du code de la santé publique, de bénéficier d'une « intervention par le professeur ■■■ en secteur libéral au CHU de Nice », ce qui doit être regardé, compte tenu des termes des dispositions de cet article, comme l'expression du choix d'être traité dans le cadre de l'activité libérale pour l'intervention citée au point 1. Par ailleurs, Mme ■■■, qui n'a formulé aucune observation à la fin de non-recevoir opposée en défense, indique elle-même dans ses écritures que l'intervention a eu lieu en secteur libéral et verse au dossier la facture des honoraires dus au professeur ■■■ datée du 20 avril 2018 indiquant expressément que celui-ci intervenait dans le cadre de son activité libérale. Il s'ensuit qu'il n'appartient qu'à la juridiction judiciaire de connaître d'une action indemnitaire présentée à raison des dommages causés par les manquements du professeur ■■■ dans la prise en charge de Mme ■■■ lors de cette intervention chirurgicale. Dès lors, il y a lieu d'accueillir la fin de non-recevoir opposée en défense par l'ONIAM tirée de l'incompétence de la juridiction administrative.

Sur les conclusions dirigées contre le centre hospitalier universitaire de Nice :

8. D'une part, alors que les rapports qui s'établissent entre les praticiens hospitaliers exerçant une activité libérale dans les conditions définies par les dispositions citées au point 3 et leurs patients traités à ce titre relèvent du droit privé, la responsabilité de l'établissement public de santé dans lequel le patient a été pris en charge dans le cadre de l'activité libérale du praticien peut néanmoins être engagée dès lors que les dommages invoqués sont imputables à un mauvais fonctionnement du service public résultant soit d'une mauvaise installation des locaux, soit d'un matériel défectueux, soit d'une faute commise par un agent de l'établissement mis à disposition du praticien exerçant à titre libéral.

9. D'autre part, il appartient au praticien qui réalise une intervention chirurgicale de s'assurer, au vu des données médicales dont il dispose, de la pertinence de l'indication thérapeutique sur la base de laquelle elle a été prescrite. Il s'ensuit que lorsque l'intervention est réalisée au sein du service public, y compris par un praticien hospitalier qui a lui-même posé l'indication thérapeutique dans l'exercice de son activité libérale, la faute commise dans le choix de cette indication thérapeutique est de nature à engager la responsabilité du service public hospitalier, alors même que l'exécution de l'opération n'a pas été par elle-même fautive. Il est toutefois loisible à l'établissement public de former une action récursoire contre l'auteur initial du choix thérapeutique à l'origine de la faute commise.

10. Il résulte de l'instruction que Mme ■■■ souffrait d'une coxarthrose modérée ainsi que d'une coxarthrose gauche invalidante. Elle a été opérée au centre hospitalier universitaire de Nice le 18 avril 2018 pour la pose d'une prothèse totale de la hanche. Suite à cette opération, elle a ressenti des douleurs chroniques avec inégalité de longueur du membre inférieur gauche. Il résulte de l'instruction, en particulier du rapport d'expertise du docteur ■■■, que les

douleurs chroniques ressenties par la requérante sont en lien direct et certain avec l'intervention réalisée le 18 avril 2018. Il ressort toutefois également du rapport d'expertise que si les clichés postopératoires font état de la persistance d'une inégalité de longueur, celle-ci n'est pas fautive. En effet, l'expert relève que la douleur résiduelle ressentie par la requérante correspond à un mauvais résultat, voire à un aléa thérapeutique ou un accident médical non fautif qui survient dans 1% des cas après une opération pour la pose d'une prothèse de la hanche. Par ailleurs, il résulte du rapport d'expertise que, au vu des bon résultats théoriques des prothèses de la hanche et de la souffrance importante pré-opératoire de Mme ■■■■, l'intervention était nécessaire et elle pouvait difficilement s'y soustraire. Enfin, il ne résulte pas de l'instruction qu'un mauvais fonctionnement du service public résultant d'une mauvaise installation des locaux, d'un matériel défectueux ou d'une faute commise par un agent de l'établissement mis à disposition du praticien exerçant à titre libéral puisse être reprochée au centre hospitalier universitaire de Nice à l'occasion de l'intervention du 18 avril 2018. Dans ces conditions, Mme ■■■■ n'est pas fondée à rechercher la responsabilité du centre hospitalier universitaire de Nice.

11. Il résulte de tout ce qui précède que les conclusions indemnitaires dirigées contre le CHU de Nice doivent être rejetées.

Sur les dépens :

12. Dès lors que l'expertise a été réalisée dans le cadre de la procédure devant la CCI, la demande présentée à ce titre par Mme ■■■■ doit être rejetée.

Sur les frais liés au litige :

13. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'il soit mis à la charge de l'ONIAM qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, la somme que la requérante demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : La requête de Mme ■■■■ est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à Mme ■■■■, à la caisse primaire d'assurance maladie du Var, au centre hospitalier universitaire de Nice et à l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales.

Copie sera faite à la caisse primaire d'assurance maladie des Alpes-Maritimes.

Délibéré après l'audience du 14 mai 2024, à laquelle siégeaient :

M. Pascal, président,  
Mme Chaumont, première conseillère,  
Mme Duroux, première conseillère,  
Assistés de Mme Antoine, greffière.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 4 juin 2024.

La rapporteure,

signé

A-C. Chaumont

Le président,

signé

F. Pascal

La greffière,

signé

P. Antoine

La République mande et ordonne au ministre du travail, de la santé et des solidarités en ce qui le concerne ou à tous les 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,  
Pour le greffier en chef,  
Ou par délégation la greffière.

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NICE**

N° 2001677

---

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

Mme [REDACTED] et autres

---

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Mme Duroux  
Rapporteure

---

Le tribunal administratif de Nice

Mme Moutry  
Rapporteure publique

---

(5ème Chambre)

Audience du 4 juin 2024  
Décision du 25 juin 2024

---

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 6 avril 2020, M. [REDACTED], représenté par Me Medina, demande au tribunal :

1°) de condamner la commune de Peille à lui verser la somme totale de 315 844,74 euros ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Peille la somme de 2 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par des mémoires enregistrés le 14 février 2024 et le 14 mars 2024, Mme [REDACTED], Mme [REDACTED], et M. [REDACTED] déclarent reprendre l'instance engagée par M. [REDACTED] décédé le 5 août 2020 et demandent au tribunal de mettre à la charge de la commune de Peille la somme totale de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- ils ont un intérêt à agir dans l'instance en leur qualité d'héritiers ;
- la responsabilité sans faute de la commune de Peille est engagée ;
- la responsabilité pour faute de la commune de Peille est engagée pour carence fautive du maire dans l'exercice de ses pouvoirs de police ;
- ils sont fondés à réclamer la somme totale de 315 844,74 euros au titre des préjudices subis par M. [REDACTED] et qui se décomposent comme suit :
  - 265 844,74 euros au titre du préjudice financier ;
  - 50 000 euros au titre du préjudice moral.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 6 juillet 2023 et le 5 mars 2024, la commune de Peille, représentée par Me Jacquemin, conclut :

- à titre principal, à l'irrecevabilité de la requête et de l'intervention volontaire de la Mutuelle Assurance des Instituteurs de France (MAIF) ;
- à titre subsidiaire, au rejet de la requête et des demandes de la MAIF ;
- à titre très subsidiaire, à la réduction à de plus justes proportions des prétentions indemnitaires des requérants et de la MAIF ;
- à titre reconventionnel, à la condamnation des requérants et de la MAIF à lui verser la somme totale de 150 000 euros au titre des dépenses engagées pour les travaux de sécurisation réalisés sur la propriété de M. [REDACTED] ;
- et demande au tribunal de mettre à la charge des requérants et de la MAIF la somme de 5 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- les ayants-droits de M. [REDACTED] ne justifient pas de leur qualité à agir ;
- le requérant ne justifiait pas d'un intérêt à agir ;
- la prescription quadriennale est acquise ;
- l'autorité de la chose jugée qui s'attache à l'arrêt de la Cour d'appel d'Aix-en-Provence du 9 février 2017 fait obstacle aux demandes des requérants ;
- les conditions d'engagement de la responsabilité de la commune de Peille ne sont pas réunies ;
- elle est fondée à réclamer la somme totale de 150 000 euros au titre des travaux de sécurisation réalisés.

Par des mémoires en intervention volontaire enregistrés le 16 février 2024 et le 14 mars 2024, la MAIF, subrogée dans les droits de M. et Mme [REDACTED], représentée par Me Debruge-Escobar, demande au tribunal :

- de condamner la commune de Peille à lui verser la somme totale de 265 844,74 euros, assortie des intérêts au taux légal ;
- de mettre à la charge de la commune de Peille la somme de 2 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par un courrier en date du 7 mai 2024, les parties ont été informées, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le jugement était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office, tiré de l'incompétence de la juridiction administrative pour connaître des conclusions formulées par la commune de Peille tendant à la condamnation des requérants et de la MAIF à lui verser la somme totale de 150 000 euros au titre des travaux de sécurisation réalisés.

Par ordonnance du 6 mars 2024, la clôture d'instruction a été fixée au 20 mars 2024.

Un mémoire présenté pour la commune de Peille a été enregistré le 20 mars 2024.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code des assurances ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- la loi n° 68-1250 du 31 décembre 1968 ;

- 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 Duroux, première conseillère ;  
- les conclusions de Mme Moutry, rapporteure publique,  
- et les observations de Me Boggie, représentant les requérants, et de Me Bessis-Osty, représentant la commune de Peille.

Considérant ce qui suit :

1. M. ██████████ était propriétaire d'une parcelle cadastrée section D n° 443 située sur la commune de Peille. A la suite de fortes intempéries intervenues au cours du mois de janvier 1997, des blocs rocheux se sont détachés des falaises situées sur le terrain de M. ██████████ et de M. ██████████, un autre voisin, endommageant la chaussée communale. Par un arrêté du 6 janvier 1997, le maire de la commune de Peille a fait évacuer les habitations situées en contrebas des falaises. En février 1997, un nouveau bloc rocheux s'est écroulé sur la propriété de Mme ██████████, détruisant une bergerie, un portail et des arbres. Par un jugement du tribunal de grande instance de Nice du 10 mars 2006, puis par un arrêt de la Cour d'appel d'Aix-en-Provence du 9 février 2017, M. ██████████ et M. ██████████ ont été déclarés solidairement responsables des désordres subis par Mme Mori et condamnés à lui verser la somme totale de 250 953,32 euros au titre de ses préjudices matériel et moral. Estimant que la chute des blocs rocheux ayant conduit à sa condamnation par le juge judiciaire résulte de la carence fautive de la commune de Peille dans l'exécution de travaux de sécurisation, M. ██████████ a présenté à la commune une demande indemnitaire préalable, par courrier du 9 décembre 2019, qui a fait l'objet d'une décision implicite de rejet. Par la présente requête, M. ██████████ demande au tribunal de condamner la commune de Peille à lui verser la somme totale de 315 844,74 euros. A la suite du décès de M. ██████████, son épouse et ses deux enfants ont déclaré reprendre l'instance.

Sur les fins de non-recevoir opposées par la commune de Peille :

2. D'une part, il résulte d'un acte établi par Me Wesling, notaire à Contes, le 2 avril 2021, que Mme ██████████ est veuve de M. ██████████ et que Mme ██████████, ██████████, et M. ██████████, sont ses enfants. Ces derniers sont donc recevables à reprendre l'instance engagée de son vivant par M. ██████████. Dès lors, la fin de non-recevoir tirée du défaut de qualité à agir des requérants opposée par la commune de Peille doit être écartée.

3. D'autre part, si la commune de Peille fait valoir que les requérants ne justifient d'aucun intérêt à agir au motif que la somme à laquelle M. ██████████ a été condamné à payer par le juge judiciaire a été versée par la MAIF, ces derniers se prévalent également d'un préjudice moral subi par M. ██████████. Par suite, la fin de non-recevoir tirée du défaut d'intérêt à agir des requérants opposée par la commune de Peille doit également être écartée.

Sur l'intervention volontaire de la MAIF :

4. Aux termes de l'article L. 121-12 du code des assurances : « *L'assureur qui a payé l'indemnité d'assurance est subrogé, jusqu'à concurrence de cette indemnité, dans les*

*droits et actions de l'assuré contre les tiers qui, par leur fait, ont causé le dommage ayant donné lieu à la responsabilité de l'assureur. / (...) ».*

5. L'intervention de la MAIF tend à condamner la commune de Peille à lui verser, en sa qualité de subrogé dans les droits de M. et Mme [REDACTED], la somme totale de 265 844,74 euros, assortie des intérêts au taux légal. Cette intervention doit être regardée comme un recours de plein de contentieux tendant à la condamnation de la commune de Peille à lui rembourser les sommes versées en sa qualité d'assureur.

Sur les conclusions indemnitaires :

*En ce qui concerne la responsabilité sans faute de la commune :*

6. Aux termes de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales : *« La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment : /(...) 5° Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure ; /(...) ».*

7. Les mesures légalement prises, dans l'intérêt général, par les autorités de police peuvent ouvrir droit à réparation sur le fondement du principe de l'égalité devant les charges publiques au profit des personnes qui, du fait de leur application, subissent un préjudice anormal, grave et spécial.

8. Si les requérants soutiennent que *« la responsabilité sans faute d'une commune est mobilisable en présence de catastrophes naturelles ayant conduit le maire à faire usage de ses pouvoirs de police »*, ils n'invoquent toutefois aucune mesure de police administrative de cette nature et ne se prévalent d'aucun préjudice grave et spécial du fait de son application. Par suite, les requérants ne sont pas fondés à rechercher la responsabilité sans faute de la commune de Peille.

*En ce qui concerne la responsabilité pour faute de la commune :*

9. En premier lieu, la commune de Peille n'est pas fondée à se prévaloir de l'autorité de chose jugée qui s'attacherait à l'arrêt de la Cour d'appel d'Aix-en-Provence du 9 février 2017 pour faire valoir que sa responsabilité ne saurait être engagée, le juge judiciaire n'étant compétent pour se prononcer sur la responsabilité de la commune.

10. En second lieu, aux termes de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales : *« La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment : /(...) 5° Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu,*

*de provoquer l'intervention de l'administration supérieure ; /(...) ». Aux termes de l'article L. 2212-4 du même code : « En cas de danger grave ou imminent, tel que les accidents naturels prévus au 5° de l'article L. 2212-2, le maire prescrit l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances. /(...) ».*

11. En application de ces dispositions, le maire peut, en cas de danger grave ou imminent, ordonner l'exécution de travaux d'intérêt collectif sur une propriété privée en les faisant réaliser par la commune à ses frais. Il est loisible à la commune, si elle estime que le manquement du propriétaire à des obligations lui incombant a contribué à créer la situation de risque, d'exercer à son encontre devant le juge judiciaire une action tendant à mettre en cause sa responsabilité civile.

12. Les pouvoirs de police générale reconnus au maire par les dispositions précitées des articles L. 2212-2 et L. 2212-4 du code général des collectivités territoriales s'exercent dans l'hypothèse où le danger menaçant un immeuble résulte d'une cause qui lui est extérieure. Tel était le cas en l'espèce, les habitations situées en contrebas de la falaise étant menacées par l'effondrement de blocs rocheux.

13. Il résulte également de l'instruction, qu'après le premier éboulement survenu en janvier 1997, le maire de la commune de Peille a saisi le centre d'études techniques de l'équipement (CETE) afin d'évaluer le risque géologique. Aux termes de cet avis rendu le 22 janvier 1997, le CETE a constaté l'existence d'un risque immédiat très élevé d'éboulement de deux blocs, ainsi qu'un risque très élevé de mise en mouvement d'un troisième bloc, et a identifié les mesures à mettre en œuvre (débroussaillage, minage, mise en cordon, confortement). Le danger de chute de blocs de roche présentait ainsi un caractère grave et imminent. C'est donc à tort que par un arrêté du 24 février 1997, le maire de la commune de Peille a mis en demeure les propriétaires des parcelles concernées de procéder aux mesures de sécurisation, dès lors qu'il lui appartenait, sur le fondement des dispositions précitées de l'article L. 2212-4 du code général des collectivités territoriales, d'engager ces travaux d'intérêt collectif aux frais de la collectivité. Par ailleurs, ce risque élevé d'éboulement a été confirmé par un rapport d'expertise du 25 novembre 1999. Or, il résulte de l'instruction que les travaux de sécurisation n'ont été réalisés par la commune qu'en 2008, soit onze ans après le constat du risque, et qu'ils ont été jugés insuffisants par un rapport d'expertise complémentaire du 3 mars 2014. Dans ces conditions, en s'abstenant de prendre les mesures qui s'imposaient en application de l'article L. 2212-4 du code général des collectivités territoriales, le maire de Peille a commis une faute de nature à engager la responsabilité de la commune.

*En ce qui concerne l'exception de prescription quadriennale :*

14. Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'Etat, les départements, les communes et les établissements publics : « *Sont prescrites, au profit de l'Etat, des départements et des communes, sans préjudice des déchéances particulières édictées par la loi, et sous réserve des dispositions de la présente loi, toutes créances qui n'ont pas été payées dans un délai de quatre ans à partir du premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle les droits ont été acquis (...)* ». Aux termes de l'article 2 de cette même loi : « *La prescription est interrompue par : / Toute demande de paiement ou toute réclamation écrite adressée par un créancier à l'autorité administrative, dès lors que la demande ou la réclamation a trait au fait générateur, à l'existence, au montant ou au paiement de la créance, alors même que l'administration saisie n'est pas celle qui aura finalement la charge du règlement. / Tout recours formé devant une juridiction, relatif au fait*

*générateur, à l'existence, au montant ou au paiement de la créance, quel que soit l'auteur du recours et même si la juridiction saisie est incompétente pour en connaître, et si l'administration qui aura finalement la charge du règlement n'est pas partie à l'instance ; / Toute communication écrite d'une administration intéressée, même si cette communication n'a pas été faite directement au créancier qui s'en prévaut, dès lors que cette communication a trait au fait générateur, à l'existence, au montant ou au paiement de la créance ; / Toute émission de moyen de règlement, même si ce règlement ne couvre qu'une partie de la créance ou si le créancier n'a pas été exactement désigné. / Un nouveau délai de quatre ans court à compter du premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle a eu lieu l'interruption. Toutefois, si l'interruption résulte d'un recours juridictionnel, le nouveau délai court à partir du premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle la décision est passée en force de chose jugée ».*

15. En l'espèce, la MAIF doit être regardée comme ayant eu connaissance de l'étendue de son préjudice à la date de notification de l'arrêt de la Cour d'appel d'Aix-en-Provence du 9 février 2017 qui s'est prononcé de manière définitive sur la responsabilité de son assuré. Le délai quadriennal a donc commencé à courir à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018. Dès lors, à la date de l'enregistrement de la présente requête, le 6 avril 2020, la prescription quadriennale n'était pas acquise. Par suite, l'exception de prescription quadriennale opposée par la commune de Peille doit être écartée.

*En ce qui concerne les préjudices des requérants :*

16. En premier lieu, les requérants se prévalent d'un préjudice financier d'un montant total de 265 844,74 euros correspondant à la somme que le juge judiciaire a mis à la charge de M. [REDACTED] ainsi qu'aux frais de procédure et d'expertise. Toutefois, il résulte de l'instruction, notamment d'un courrier du 29 avril 2020 de M. et Mme [REDACTED], que cette somme a été intégralement prise en charge par la MAIF au titre de du contrat d'assurance. Par suite, ce chef de préjudice, qui ne présente aucun caractère réel, doit être écarté.

17. En second lieu, les requérants invoquent un préjudice moral subi par M. [REDACTED] à hauteur de 50 000 euros du fait de la carence fautive de la commune pendant plusieurs années. Toutefois, ils n'apportent aucun élément permettant d'apprécier la réalité de ce préjudice. Par suite, ce chef de préjudice sera également écarté.

18. Il résulte de tout ce qui précède que les conclusions indemnitaires formulées par les requérants doivent être rejetées.

*En ce qui concerne le préjudice de la MAIF :*

19. Il résulte de l'instruction qu'à la suite de la condamnation par le juge judiciaire de M. [REDACTED] dans le cadre du litige l'opposant à Mme [REDACTED], la MAIF justifie avoir procédé, en sa qualité d'assureur, au versement de la somme totale de 265 844,74 euros en réparation du préjudice matériel, moral et des frais divers de justice. Par suite, la MAIF est fondée à demander la condamnation de la commune de Peille à lui verser la somme totale de 265 844,74 euros.

*En ce qui concerne les intérêts :*

20. La MAIF a droit aux intérêts aux taux légal de la somme de 265 844,74 euros à compter de la date de réception du recours préalable indemnitaire, soit le 11 décembre 2019.

Sur les conclusions reconventionnelles de la commune de Peille :

21. Au regard de ce qui a été dit au point 10 du présent jugement, les conclusions de la commune de Peille tendant à condamner les requérants et la MAIF à lui verser la somme totale de 150 000 euros au titre des dépenses engagées pour les travaux de sécurisation réalisés sur la propriété de M. [REDACTED] sont portées devant une juridiction incompétente pour en connaître et doivent donc être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

22. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : La requête de Mme [REDACTED], et autres est rejetée.

Article 2 : La commune de Peille est condamnée à verser à la MAIF la somme totale de 265 844,74 euros avec intérêts au taux légal à compter du 11 décembre 2019.

Article 3 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Articles 4 : Le présent jugement sera notifié à Mme [REDACTED], à Mme [REDACTED], à M. [REDACTED], à la Mutuelle Assurance des Instituteurs de France (MAIF) et à la commune de Peille.

Délibéré après l'audience du 4 juin 2024, à laquelle siégeaient :

Mme Pouget, présidente,  
Mme Duroux, première conseillère,  
Mme Chaumont, première conseillère,  
assistés de Mme Gialis, greffière.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 25 juin 2024.

La rapporteure,

signé

G. DUROUX

La présidente,

signé

M. POUGET

La greffière,

signé

E. GIALIS

La République mande et ordonne au préfet des Alpes-Maritimes 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,  
Pour le greffier en chef  
Ou par délégation, le greffier

## **Pouvoir de police générale du maire et prévention du risque d'éboulement : quand l'inaction du maire est fautive.**

Cette décision vient à juste titre rappeler que lorsque la destruction d'un bien immobilier tient à une cause extérieure à l'immeuble, et qu'en l'espèce elle résulte de la mise en œuvre trop tardive de travaux de sécurisation devant être réalisés par la mairie afin d'éviter un éboulement, cette dernière engage de façon classique sa responsabilité administrative pour faute.

Les faits de l'espèce, somme toute assez classiques, auraient pu constituer le point de départ d'un bon cas pratique de 2<sup>o</sup> année en matière du droit de la responsabilité administrative. En effet, suite à un éboulement de terrain en janvier 1997 endommageant lourdement sa parcelle, située dans un petit village de l'arrière-pays niçois propice à ce genre de risque naturel, Mme M engage la responsabilité civile des époux B voisin de sa parcelle, sur le terrain du droit civil afin d'obtenir réparation de son dommage. Elle estime en effet que son dommage résulte directement du détachement de blocs de pierre provenant des falaises situées sur le terrain des époux B et que ces derniers engagent donc classiquement devant le juge judiciaire leur responsabilité civile en tant que propriétaire de l'immeuble et du terrain à l'origine du sinistre. Entre temps, eu égard au risque de chutes de pierre répétitif et menaçant, la commune avait fait évacuer les propriétés situées en contrebas des falaises tout en prescrivant un arrêté municipal en date du 24 février 1997 obligeant les propriétaires des parcelles concernées à procéder aux mesures de sécurisation de la zone. C'est sur ce point spécifique du droit de savoir à qui revient l'obligation de la prévention des risques d'éboulement et de la charge des travaux que se situe le cas d'espèce.

Après avoir été condamnées en 1<sup>er</sup> instance par le Tribunal de grande instance de Nice par un jugement en date du 10 mars 2006, puis en appel par la Cour d'appel d'Aix-en Provence par un arrêt du 9 février 2017 à indemniser la voisine de leur parcelles pour un montant de plus de 250.000 euros, Mme B et ses enfants venant au droits de leur défunt mari et père se prévaut d'un préjudice moral (qui sera rejeté par le jugement du TA pour absence de preuve) et d'une demande d'indemnisation du préjudice financier d'un montant total de 265 844,74 euros à l'égard de la commune de Peille. Cette somme correspondant à celle que le juge judiciaire avait justement mis à la charge du défunt et qui avait été intégralement payée par leur assureur la MAIF, aussi c'est tout naturellement que le litige se décale du côté de la compagnie d'assurance souhaitant se faire rembourser la somme versée au terme de leur action en subrogation contre la commune. Pour se faire, la compagnie d'assurance devait alors démontrer sur le terrain de la responsabilité administrative et cette fois-ci devant le juge administratif que la commune de

Peille aurait dû prendre les moyens nécessaires afin de faire cesser le péril imminent d'éboulement, chose qu'elle n'a pas faite et qui est pourtant visée en tant qu'obligation à charge du pouvoir de police du maire figurant aux articles du Code général des collectivités territoriales.

En acceptant que la compagnie d'assurance MAIF se fasse rembourser l'indemnité versée au titre du préjudice matériel, moral et des frais de justice subis par la partie adverse, le jugement rappelle à juste titre l'impérative nécessité pour la commune d'agir en matière de prévention des risques naturels en utilisant notamment les pouvoirs de police générale à disposition du maire tout en rejetant la possibilité d'engager la responsabilité administrative de ce dernier sur le terrain de la responsabilité sans faute.

### **La sécurité publique critère de départage entre travaux relevant de la commune ou du propriétaire privée.**

Si le dualisme propre à notre organisation juridictionnelle française présente un certain nombre d'inconvénients (selon le Pr M. Deguegue, le juriste doit donc garder présent à l'esprit qu'il entre dans un domaine « *rebelle à la systématisation doctrinale* » in M. Deguegue, Procédure administrative contentieuse, Montchrestien, Coll. Focus 2003, p. 191) cette décision aura eu au contraire pour mérite d'y mettre en lumière certains avantages à tout le moins pour la compagnie d'assurance. Tout d'abord l'intérêt pratique du dualisme semble ressortir de ce jugement, le TA permettant à la MAIF de recouvrer la somme versée au propriétaire de l'immeuble endommagé en actionnant devant le juge administratif l'action subrogatoire ; intérêt doctrinal ensuite qui permet de remonter la chaîne des causalités et faire apparaître que la falaise de laquelle se détachait les blocs de pierre ayant endommagé la propriété en contrebas, constitue bien la cause du dommage extérieur à l'immeuble et dont le défaut d'entretien par la commune est révélateur d'une faute engageant sa responsabilité administrative (CE, 8 mai 1908, *Cne de Trouville*, Rec. p. 479). Comme le souligne parfaitement le jugement, la commune en ne prenant pas les mesures de police nécessaires comme des travaux d'intérêt collectif de consolidation pour éviter le risque d'éboulement, a ainsi elle-même contribué à la survenance du dommage aux propriétés privées en contrebas. La cause du dommage étant alors considérée comme extérieure à l'immeuble, les pouvoirs de police administrative du maire auraient dû être mobilisés par ce dernier afin d'écartier tout risque d'éboulement. Ainsi, celui-ci ayant une obligation générale d'assurer l'ordre public sur sa commune, cette obligation concernant la prévention des risques naturels en tout genre se matérialise aux termes de l'alinéa 5 de l'art. L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales par l'obligation « *de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels* ». Pour ce faire et assurer comme il se doit cette nécessaire prévention des risques dans cette zone difficile et connue pour ses affaissements et éboulements rocheux, le maire aurait dû

mobiliser les précautions prescrites de manière explicite par l'art. L. 2212-4 du CGCT selon lequel « *en cas de danger grave ou imminent, tel que les accidents naturels prévus au 5° de l'article L. 2212-2, le maire prescrit l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances. /(...)* ». Or, il s'ensuit de ce dispositif législatif, semble-t-il ignoré par le maire, que ce dernier a bien commis une double faute engageant sa responsabilité administrative d'une part en mettant par un arrêté municipal en date de février 1997 à la charge des propriétaires privées l'obligation de sécurisation de la zone et donc les travaux et d'autre part, et malgré un rapport d'expertise datant de 1999 et présentant le risque d'éboulement comme imminent, n'a accompli que très tardivement les travaux de soutènement d'intérêt collectif (soit plus de douze ans après le rapport de constat du risque) et encore, d'une manière partielle voire insuffisante.

Aussi, c'est très classiquement que la responsabilité administrative de la commune pour défaut de prévention du risque d'éboulement est retenue, ce jugement plaçant au centre de ses préoccupations l'importante notion de protection de la sécurité publique. Il n'empêcherait en revanche pas et selon la jurisprudence de principe, à la collectivité, qui estimerait avoir exécuté à torts les travaux de consolidation à la place du propriétaire de porter le litige, mais cette fois-ci devant le juge judiciaire (CE, 11 juillet 2014, *copropriété les hauts de Riffroids*, n° 360835, B). D'ailleurs dans une espèce assez proche et récente, le Conseil d'Etat a rappelé la même règle concernant des travaux exécutés par la commune sur le fondement du pouvoir de police général du maire sur un immeuble menaçant ruine. Ainsi, même sur un immeuble menaçant ruine relevant pourtant globalement de la compétence du juge judiciaire et d'une procédure judiciaire, le maire en cas de péril grave et imminent, peut utiliser son pouvoir de police général pour ordonner la démolition immédiate et en urgence de l'immeuble. Mais rien n'empêche la commune d'obtenir le remboursement des frais exposés auprès du propriétaire privé ayant bénéficié des travaux de démolition, ceci sur le fondement de la responsabilité civile ou de l'enrichissement sans cause (CE, 4 juill. 2024, *Cne de Beaulieu*, req n° 464689).

C'est dans ce sens que le juge du TA considère ici que la demande reconventionnelle de la commune est portée devant la juridiction administrative incompétente pour en connaître. Sur un autre plan, il est néanmoins certain que la commune ne voit pas sa responsabilité administrative engagée sur la terrain d'une responsabilité sans faute, ceci répondant là encore à un schéma attendu du droit de la responsabilité.

### **Le rejet du fondement de la responsabilité administrative sans faute**

Les requérants tentent d'utiliser tous les moyens juridiques possibles afin de faire condamner la commune pour son inaction préventive. Néanmoins en arguant d'une responsabilité sans faute fondée sur une police spéciale du risque de catastrophe naturelle, voire supposée sur la police spéciale des édifices menaçant ruine, ils se voient opposés un catégorique refus de la part de la juridiction administrative. En effet, aucun police administrative spéciale n'est ici convoquée et de plus les requérants n'apportent pas la preuve de l'existence d'un préjudice anormal et spécial condition d'admission de ce type de responsabilité.

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NICE**

N° 2102045

---

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

M. [REDACTED]

---

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Mme Anne-Claire Chaumont  
Rapporteure

---

Le tribunal administratif de Nice

Mme Mélanie Moutry  
Rapporteure publique

---

(5ème Chambre)

Audience du 14 mai 2024  
Décision du 4 juin 2024

---

Aide juridictionnelle partielle  
Décision du 22 juillet 2021

---

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 12 avril 2021 et le 17 juin 2021, M. [REDACTED], représenté par Me Lanfranchi, demande au tribunal :

1°) de condamner le centre hospitalier universitaire de Nice à lui verser une somme de 61 542,69 euros en réparation des préjudices subis à la suite du décès de sa mère ;

2°) de mettre à la charge du centre hospitalier universitaire de Nice une somme de 2 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et aux entiers dépens.

Il soutient que :

- il est fondé à rechercher la responsabilité pour faute du centre hospitalier universitaire de Nice sur le fondement de l'article L. 1142-1 du code de la santé publique ; les attentes très prolongées de Mme [REDACTED] sont constitutives d'une faute dans l'organisation et le fonctionnement du service ;

- il est fondé à demander à être indemnisé des préjudices qu'il estime avoir subis qui se décomposent comme suit :

- \* préjudice d'affection : 20 000 euros ;
- \* frais d'obsèques : 3 490 euros ;
- \* préjudice d'accompagnement de fin de vie : 20 000 euros ;
- \* préjudice économique : 161 652,32 euros.

Par un mémoire en défense, enregistré le 16 juin 2022, le centre hospitalier universitaire de Nice, représenté par Me Chas, conclut à ce que les sommes demandées soient ramenées à de plus justes proportions.

Le CHU de Nice fait valoir que :

- il s'en remet à la sagesse du tribunal quant à l'engagement de sa responsabilité au titre du maintien prolongé de Mme [REDACTED] sur un brancard à deux reprises ;
- les sommes demandées par le requérant doivent être ramenées à de plus justes proportions ;
- il convient de retenir une perte de chance évaluée à 30%.

Par un mémoire enregistré le 8 juin 2021, la caisse primaire d'assurance maladie du Var, indique ne pas intervenir dans l'instance.

Par ordonnance du 19 décembre 2023 la clôture d'instruction a été fixée au 9 janvier 2024 à 12 heures.

M. [REDACTED] a été admis au bénéfice de l'aide juridictionnelle partielle (25%) par une décision du bureau d'aide juridictionnelle près le tribunal judiciaire de Nice du 22 juillet 2021.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de la santé publique ;
- 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 du 14 mai 2024 :

- le rapport de Mme Chaumont, première conseillère,
- les conclusions de Mme Moutry, rapporteure publique,
- et les observations de Me Fernez, représentant le centre hospitalier universitaire de Nice.

Considérant ce qui suit :

1. Mme [REDACTED] présentant un diabète non insulino-dépendant, a été admise aux urgences du centre hospitalier universitaire (CHU) de Nice le 23 janvier 2020 à la demande de son fils, M. [REDACTED]. A partir du 23 janvier 2020, elle fait l'objet d'admissions répétées au service des urgences pour des problèmes vasculaires des membres inférieurs, notamment du membre inférieur gauche. Elle est hospitalisée du 24 janvier au 28 janvier 2020, avec une intervention chirurgicale le 27 janvier, pour recanalisation des artères des membres inférieurs avec pose de deux stents. En raison d'une dégradation de son état général, de troubles des conduites alimentaires et de l'impossibilité de prendre son traitement, Mme [REDACTED] a de nouveau été conduite au service des urgences le 1<sup>er</sup> février 2020. Après être restée durant 12 heures sur un brancard, elle n'a pas été hospitalisée en raison d'un manque de lit. Elle s'est de nouveau présentée au service des urgences du CHU de Nice le 4 février 2020 et a été hospitalisée. Toutefois, en raison d'un retard

institutionnel, elle est restée 17 heures sur un brancard avant d'être transférée en service de médecine. Mme [REDACTED] est décédée le 10 février 2020 alors qu'elle était hospitalisée en service de médecine générale, dans un contexte d'aggravation de sa décompensation diabétique. Par la présente requête, M. [REDACTED] demande au tribunal de condamner le CHU de Nice à l'indemniser des préjudices subis suite à la faute commise dans l'organisation et le fonctionnement du service.

Sur la responsabilité du centre hospitalier universitaire de Nice :

2. Aux termes de l'article L. 1142-1 du code de la santé publique : « I. - Hors le cas où leur responsabilité est encourue en raison d'un défaut d'un produit de santé, les professionnels de santé mentionnés à la quatrième partie du présent code, ainsi que tout établissement, service ou organisme dans lesquels sont réalisés des actes individuels de prévention, de diagnostic ou de soins ne sont responsables des conséquences dommageables d'actes de prévention, de diagnostic ou de soins qu'en cas de faute (...) ».

3. M. [REDACTED] soutient que le CHU de Nice a commis une faute lors de la prise en charge de sa mère, Mme [REDACTED], au service des urgences en la laissant patienter sur un brancard près de 12 heures le 1<sup>er</sup> février 2020, sans l'hospitaliser, puis en la laissant patienter sur un brancard pendant près de 17 heures le 4 février 2020 avant de la transférer au service de médecine générale. Il résulte de l'instruction, en particulier du rapport d'expertise du docteur [REDACTED], que Mme [REDACTED] a été installée sur un brancard au service des urgences du 1<sup>er</sup> au 2 février 2020 où elle est restée 12 heures, puis lors de son admission le 4 février 2020, pendant près de 17 heures, avant d'être transférée en service de médecine. Il résulte également du rapport d'expertise que si les soins médicaux qui ont été délivrés à Mme [REDACTED] étaient conformes à son état, le délai d'attente sur un brancard aux urgences, pour une personne âgée, fragile du fait de son état de santé, n'était pas justifié et que cette situation d'attente prolongée et répétée a contribué à l'aggravation de son état. Par suite, cette prise en charge défectueuse de la patiente, qui n'est au demeurant pas contestée par le CHU de Nice, est constitutive d'une faute de nature à engager la responsabilité dudit CHU.

4. Dans ces conditions, M. [REDACTED] est fondé à soutenir que la responsabilité pour faute du CHU de Nice doit être engagée.

Sur la perte de chance :

5. Dans le cas où la faute commise lors de la prise en charge ou le traitement d'un patient dans un établissement public hospitalier a compromis ses chances d'obtenir une amélioration de son état de santé ou d'échapper à son aggravation, le préjudice résultant directement de la faute commise par l'établissement et qui doit être intégralement réparé n'est pas le dommage corporel constaté, mais la perte de chance d'éviter que ce dommage soit advenu.

6. Il résulte de l'instruction, notamment du rapport d'expertise du docteur [REDACTED], que la faute commise par le CHU de Nice est à l'origine d'une perte de chance pour Mme [REDACTED] d'être prise en charge de manière adaptée et a conduit à l'aggravation de son état diabétique et des troubles qui en ont résulté. Il sera fait une juste appréciation du taux de perte de chance en l'évaluant à 30%. Par suite, il incombe au CHU de Nice de réparer les préjudices subis par M. [REDACTED], à la suite du décès de Mme [REDACTED], qui doivent être évalués à cette fraction du dommage corporel.

Sur les préjudices :

En ce qui concerne les frais d'obsèques :

7. Le préjudice susceptible d'ouvrir droit à indemnisation au titre des frais d'obsèques se limite aux seuls frais directement liés aux obsèques à l'exclusion des dépenses relevant du choix personnel de la famille. M. ██████ produit un devis de l'agence funéraire niçoise, établi le 11 février 2020, et sur lequel figure la mention « bon pour acceptation ». Ainsi, le montant total des frais ouvrant droit à indemnisation s'élève donc à 1 950 euros. Après application du taux de perte de chance, le requérant est fondé à obtenir le versement d'une somme de 585 euros.

En ce qui concerne le préjudice économique du foyer au titre de la perte de revenus :

8. Le préjudice économique subi par les ayants droit appartenant au foyer de la victime décédée est constitué par la perte des revenus de la victime qui étaient consacrés à l'entretien de chacun d'eux. Le préjudice économique subi par l'ensemble des membres du foyer est déterminé par référence à un pourcentage des revenus de la victime affectés à l'entretien de la famille, mais en prenant également en compte les revenus propres des membres survivants, ainsi que les éventuelles prestations reçues en compensation du décès. Lorsque ce préjudice est indemnisé par un capital à verser aux ayants droit, il est obtenu par l'application d'un coefficient de capitalisation au montant annuel des pertes de revenus. Ce coefficient est déterminé au regard de l'âge de celui des deux conjoints qui présentait, indépendamment de l'accident, l'espérance de vie la moins importante, à la date à laquelle il est procédé à la capitalisation. L'indemnité du conjoint survivant est constituée par la différence entre le montant du préjudice du foyer, établi tel qu'il a été précisé, et les préjudices propres aux enfants de la victime. Le préjudice propre aux enfants de la victime est arrêté pour chacun d'eux en tenant compte de la perte de la fraction des revenus de leur parent décédé, qui aurait été consacrée à l'entretien de cet enfant jusqu'à ce qu'il ait atteint au plus l'âge de vingt-cinq ans.

9. Il résulte de l'instruction que M. ██████, né le 16 mai 1964, disposait de ses propres revenus professionnels alors même qu'il habitait avec sa mère. Dans ces conditions, il n'est pas fondé à solliciter l'indemnisation de ce poste de préjudice.

En ce qui concerne le préjudice d'accompagnement :

10. Le préjudice d'accompagnement est destiné à réparer le préjudice moral, dont sont victimes les proches de la victime directe pendant la maladie traumatique de celle-ci jusqu'à son décès. Il a pour objet d'indemniser les bouleversements que le décès de la victime directe entraîne sur le mode de vie de ses proches au quotidien. M. ██████ sollicite l'indemnisation de son préjudice d'accompagnement à hauteur de 20 000 euros. Il ne résulte cependant pas de l'instruction que M. ██████ aurait subi des troubles dans ses conditions d'existence qui auraient bouleversé son mode de vie entre le 1<sup>er</sup> et le 10 février 2020. Dès lors, il n'y a pas lieu d'indemniser M. ██████ au titre du préjudice d'accompagnement de fin de vie.

En ce qui concerne le préjudice d'affection :

11. Il résulte de l'instruction que M. ██████ subit, en raison du décès de sa mère, un préjudice d'affection. Il sera fait, par référence au barème de l'ONIAM, une juste appréciation du préjudice subi par le fils de la victime en l'évaluant à la somme de 20 000 euros. Après application du taux de perte de chance, le requérant est fondé à obtenir le versement d'une somme de 6 000 euros.

12. Il résulte de tout ce qui précède que M. [REDACTED] est fondé à solliciter la somme totale de 6 585 euros, qui sera versée par le CHU de Nice.

Sur les frais liés au litige :

13. 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. Les parties peuvent produire les justificatifs des sommes qu'elles demandent et le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation* ».

14. D'une part, M. [REDACTED] n'allègue pas avoir exposé de frais autres que ceux pris en charge par l'Etat au titre de l'aide juridictionnelle partielle qui lui a été allouée. D'autre part, le conseil de M. [REDACTED] n'a pas demandé la condamnation du CHU de Nice à lui verser la somme correspondant aux frais exposés qu'il aurait réclamée à son client si ce dernier n'avait bénéficié d'une aide juridictionnelle totale. Dans ces conditions, les conclusions de la requête tendant à la condamnation du CHU de Nice sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ne peuvent être accueillies.

D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : Le CHU de Nice est condamné à verser à M. [REDACTED] une somme de 6 585 euros en réparation des préjudices subis à la suite du décès de sa mère.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête de M. [REDACTED] est rejeté.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à M. [REDACTED], à la caisse primaire d'assurance maladie du Var et au centre hospitalier universitaire de Nice.

Copie sera faite à la caisse primaire d'assurance maladie des Alpes-Maritimes.

Délibéré après l'audience du 14 mai 2024, à laquelle siégeaient :

M. Pascal, président,  
Mme Chaumont, première conseillère,  
Mme Duroux, première conseillère,  
Assistés de Mme Antoine, greffière.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 4 juin 2024.

La rapporteure,

Le président,

signé

signé

A-C. Chaumont

F. Pascal

La greffière,

signé

P.-B. Antoine

La République mande et ordonne au ministre du travail, de la santé et des solidarités en ce qui le concerne ou à tous les commissaires de justice à ce que 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,  
Pour le greffier en chef,  
Ou par délégation la greffière.

Florent Courrèges, doctorant au CERDACFF  
Commentaire du jugement TA Nice, n°2102045, 4 juin 2024

« De la juste proportion des sommes exigées suite au décès d'une patiente au CHU de Nice à cause d'un dysfonctionnement du service »

Les faits de l'espèce

Me X est hospitalisée au CHU de Nice le 24 janvier 2020, après avoir fait l'objet d'admissions répétées la veille à la demande de son fils Mr X. Gravement malade, elle présentait un diabète non insulino-dépendant dit « diabète gras », engendrant des problèmes vasculaires sur les membres inférieurs, notamment le membre inférieur gauche. Elle est ainsi opérée le 27 janvier, pour une recanalisation des artères des membres inférieurs via la pose de deux stents. Son état général continuait néanmoins à se dégrader, en raison d'une impossibilité de prendre ses médicaments et de troubles des conduites alimentaires. Quelques heures après être sortie de l'hôpital elle se présentait donc à nouveau au service des urgences du CHU de Nice le 1<sup>er</sup> février 2020. Elle n'est pas hospitalisée en raison d'un manque de lit, restant en observation 12 heures sur un brancard. Elle s'est à nouveau présentée au service des urgences du CHU de Nice le 4 février 2020, qui décide de l'hospitaliser à nouveau. Elle est néanmoins restée 17 heures sur un brancard avant d'intégrer un service de médecine générale, par le fait d'une prise en charge défaillante. Elle décédait quelques jours plus tard, le 10 février 2022, dans un contexte d'aggravation de sa décompensation diabétique.

Mr X demande ainsi le 12 avril 2021 au TA de Nice de condamner le CHU de Nice à lui verser une somme de 61 542,69 € en réparation des chefs de préjudices subis à la suite du décès de sa mère : préjudice d'affection, frais d'obsèques, préjudice d'accompagnement de fin de vie, préjudice économique. Le centre hospitalier n'éluide pas quant à lui la question de sa responsabilité, mais fait valoir que les sommes demandées par le requérant soient ramenées à de plus justes proportions.

Ce qu'il faut retenir de ce jugement

La loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé a structuré de façon significative le droit de la responsabilité hospitalière autour de « la coexistence et de l'articulation de règles relevant d'une logique de responsabilité pour faute et de régimes de réparation, sans faute, des dommages subis au titre de la solidarité nationale » (CE, Dossier thématique : l'engagement de la responsabilité des hôpitaux publics, 5 janvier 2025).

Le jugement TA Nice, n°2102045, 4 juin 2024 illustre la mécanique finement ciselée de la réparation, dans le cadre de l'engagement de la responsabilité pour faute du centre hospitalier universitaire de Nice. Il éclaire également le rôle fondamental du juge administratif dans ce cadre. Il met enfin en relief la notion à la fois fondamentale et complexe de « préjudice de perte de chance », permettant d'évaluer les conséquences financières de la faute de l'administration dans le soin d'un patient gravement malade et promis à une mort plus ou moins inéluctable.

### Sur la responsabilité du centre hospitalier universitaire de Nice

L'article L1142-1 du Code de la santé publique disposant en son premier alinéa que « tout établissement, services ou organisme dans lesquels sont réalisés des actes individuels de prévention, de diagnostic ou de soins ne sont responsables des conséquences dommageables d'actes de prévention, de diagnostic ou de soins qu'en cas de faute », le juge administratif va d'abord vérifier que la prise en charge défaillante de la patiente est constitutive d'une faute. Cette dernière suffit à fonder la responsabilité administrative de l'établissement, dont l'engagement est un préalable indispensable à l'indemnisation du préjudice, en dehors du cas où la faute serait étroitement liée à une infection nosocomiale de cause étrangère. Dans ce cas particulier il ne revient pas à l'établissement fautif d'indemniser le préjudice, cette action de l'administration étant assurée par l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux (ONIAM), créé par la loi du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé. Rappelons également ici que la responsabilité est avant tout engagée sur le terrain de la faute quelle que soit sa qualification (simple ou lourde), car « retenir l'existence d'une faute revient simplement, en creux, à (...) définir les obligations qu'il est raisonnable de faire supporter à une personne publique dans un contexte donné, en fonction du degré de difficulté des activités administratives en cause » (Bernard Stirn, Yann Aguila, Droit public français et européen, Les presses Sciences Po, p : 466)

Le juge administratif reconnaît ainsi cette dernière au regard des heures d'attente passées par Me X sur un brancard du service des urgences, reconnues par le CHU de Nice. Il s'appuie également sur le rapport d'expert, qui a considéré que cette situation répétée avait contribué à l'aggravation de l'état de santé de la victime.

Cette faute n'entraînant pas nécessairement la responsabilité pécuniaire de l'administration, « il appartient au juge de déterminer, dans chaque espèce, s'il y a une faute caractérisée du service de nature à engager sa responsabilité, et de tenir compte, à cet effet, tout à la fois de la nature de ce service, des aléas et des difficultés qu'il comporte, de la part d'initiative et de liberté dont il a besoin, en même temps que de la nature des droits individuels intéressés, de leur importance, du degré de gêne qu'ils sont tenus de supporter, de la protection plus ou moins grande qu'ils méritent, et de la gravité de l'atteinte dont ils sont l'objet » (Conclusions de Jean Romieu sur CE, Section, 10 février 1905, Tomaso Grecco, requête n°10365).

Par conséquent, si les victimes, le ou les expert(s) ou encore l'administration statuant sur un recours indemnitaire préalable sont amenées à évaluer le préjudice, seule « l'évaluation effectuée par le juge est la seule à s'imposer unilatéralement à autrui avec l'autorité de la chose jugée dont elle est revêtue » (Caroline Grossholz, évaluation du préjudice – répertoire de la responsabilité de la puissance publique, Dalloz, avril 2015, p.2). Ce dernier va ainsi examiner les multiples chefs de préjudice.

### Sur les multiples chefs de préjudice

La distinction entre préjudices matériels et préjudices moraux est souvent regardée comme une incontestable *summa divisio*. Elle est néanmoins complexe à cerner, car il n'est pas rare qu'un dommage matériel ait des répercussions morales et vice versa. De plus certains préjudices, comme la douleur physique, le préjudice esthétique ou les troubles dans les conditions d'existence sont à la fois matériels et moraux. La doctrine n'est donc pas claire dès lors qu'il s'agit de déterminer et de quantifier l'étendue d'un préjudice dans le chef des particuliers, notamment en cas de faute médicale. Il existe néanmoins une distinction, « plus opérationnelle, entre la réparation des dommages corporels (...) et la réparation des autres dommages (atteinte aux biens, aux intérêts financiers, préjudices moraux) » (François Seners, Fabien Roussel, Répertoire de la responsabilité de la puissance publique, Le préjudice réparable, DALLOZ, juillet 2019, p.250).

La réparation des dommages corporels, classique dans l'engagement de la responsabilité des centres hospitaliers, va nécessiter de classer les préjudices patrimoniaux et les préjudices extrapatrimoniaux (classés depuis juillet 2005 dans la nomenclature Dintilhac). Sans rentrer dans la complexité des débats sur la classification, notons que la doctrine retient en synthèse que :

- Les deux principaux critères d'évaluation des préjudices de nature patrimoniale sont la privation d'une richesse économique (préjudice d'atteinte à un bien et préjudice de dépenses injustifiées) et la privation d'une possibilité d'enrichissement (préjudice d'un manque à gagner) ;
- Les deux principaux critères d'évaluation des préjudices extrapatrimoniaux sont ceux résultant d'un accident corporel (troubles dans les conditions d'existence d'origine physiologique, souffrances endurées et préjudice esthétique, douleur morale et troubles dans les conditions d'existence subis par les proches de la victime directe de l'accident corporel) et ceux naissant sans lien avec un accident corporel (atteintes à la jouissance d'un bien, à la notoriété ou à la réputation, troubles dans les conditions d'existence ou de fonctionnement, atteintes à des intérêts purement moraux).

En l'espèce, Mr X se prévaut, au titre des préjudices de nature patrimoniale, d'une privation d'une richesse économique (paiement des frais d'obsèques de sa mère), mais aussi d'une privation d'une possibilité d'enrichissement (préjudice économique lié à la perte de revenus émanant de sa mère). Il se prévaut également, au titre des préjudices de nature extrapatrimoniale, du préjudice d'accompagnement (destiné à indemniser le bouleversement que le décès de la victime entraîne sur le mode de vie de ses proches au quotidien), résultant de l'accident corporel subi par Me X, mais aussi du préjudice d'affection (lié à la souffrance causée par le décès de la victime), né sans lien avec l'accident corporel mais du décès de Me X.

Le juge administratif se livre ainsi, de manière transparente et pédagogique, à l'évaluation systématique de chacun de ces préjudices, comme la lecture du jugement peut le confirmer. Il convient cependant de noter que le juge examine le fondement de chacun des chefs de préjudice, qui le conduisent à écarter l'indemnisation du préjudice économique (161 652 €) et du préjudice d'accompagnement (20 000 €).

Il va néanmoins tempérer l'évaluation de ceux dont il justifie la réalité (frais d'obsèques et préjudice d'affection, pour un montant total de 23 490 €), en déterminant un taux de perte de

chance, dit également « préjudice de perte d'une chance ». Cet élément modérateur mérite ainsi un éclaircissement, car il ne se retrouve en droit public que dans le contentieux de la responsabilité hospitalière.

### Sur le préjudice de perte d'une chance et le taux afférent

L'application en droit administratif de la notion de perte de chance à l'évaluation du préjudice demeure limitée à deux domaines particuliers de la responsabilité hospitalière lors d'un accident corporel, à savoir la perte de chance résultant d'un défaut d'information et celle résultant d'un défaut ou d'un retard de diagnostic ou de soins (Caroline Grossholz, évaluation du préjudice – répertoire de la responsabilité de la puissance publique, Dalloz, avril 2015, p.291).

La perte de chance est un dommage d'une nature particulière, qui consiste dans la privation d'une possibilité soit de voir se réaliser une situation favorable soit d'échapper à une situation défavorable. Elle peut donner lieu à réparation, à hauteur d'une probabilité qu'avait la victime d'échapper à une situation dommageable, constitutive de sa chance perdue. La perte de chance apparaît en effet, au-delà d'être un préjudice, comme un système permettant de relier deux dommages distincts : d'un part la situation dommageable qui s'est produite et que la victime (ou ses ayants-droits) subit effectivement (ici le décès de Me X), d'autre part la perte de chance, seul dommage imputable à l'administration et devant faire l'objet d'une évaluation (ici les heures passées par Me X sur un brancard). La réparation de la chance perdue ne consiste donc pas dans la réalisation de la situation dommageable (le décès) mais dans la perte d'une chance qu'elle ne se réalise pas (exprimée en probabilité). Le montant du préjudice afférent correspond ainsi à une fraction du montant des différents chefs de préjudice, cette méthode divergeant d'avec celle suivie par le juge judiciaire en présence d'une perte de chance (voir Caroline Grossholz, évaluation du préjudice – répertoire de la responsabilité de la puissance publique, Dalloz, avril 2015, p.285).

C'est ainsi à bon droit que le juge administratif va s'appuyer sur le rapport d'expertise pour établir le lien de causalité entre la faute commise par le CHU de Nice et la perte de chance pour Me X, qu'il évalue comme l'expert à 30%. Il précise par ailleurs par souci de clarté qu'il « incombe au CHU de Nice de réparer les préjudices subis par Mr X, à la suite du décès de Me X, qui doivent être évalués à cette fraction du dommage corporel ».

**Ce taux de perte de chance explique ainsi le montant total de la réparation des préjudices subis par Mr X, fixé finalement par le juge administratif à 6 585 €, soit environ 10% du montant demandé par le requérant.**

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NICE**

N° 2105618

---

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

Mme [REDACTED]

---

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Mme Anne-Claire Chaumont  
Rapporteure

---

Le tribunal administratif de Nice

Mme Mélanie Moutry  
Rapporteure publique

---

(5ème Chambre)

Audience du 4 juin 2024  
Décision du 25 juin 2024

---

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 26 octobre 2021 et le 2 novembre 2021, Mme [REDACTED], demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 20 août 2021 par laquelle la métropole Nice Côte d'Azur a refusé de faire droit à sa demande indemnitaire suite au dommage subi par son véhicule dans le tunnel Liautaud à Nice (06000) le 4 juillet 2021 ;

2°) d'ordonner une expertise avant dire droit ;

3°) de condamner la métropole Nice Côte d'Azur à lui verser la somme de 15 406,20 euros en réparation des préjudices subis suite au passage de son véhicule dans le tunnel Liautaud à Nice.

Elle soutient que :

- la responsabilité de la métropole Nice Côte d'Azur est engagée pour défaut d'entretien normal de l'ouvrage public ;  
- elle est fondée à demander l'indemnisation des préjudices qu'elle estime avoir subis et qui se décomposent comme suit :

- \* perte du chiffre d'affaires : 2 600 euros ;
- \* franchise assurance : 660 euros ;
- \* préjudice moral : 1 000 euros ;
- \* frais liés aux vignettes automobiles : 80 euros ;
- \* préjudice lié à la non utilisation du véhicule : 7 800 euros ;
- \* frais de réparation du véhicule : 3 266,20 euros.

Par un mémoire en défense, enregistré le 25 novembre 2021, la métropole Nice Côte d'Azur conclut au rejet de la requête.

La métropole Nice Côte d'Azur soutient que :

- la requête est irrecevable en l'absence de moyen juridique et de précisions sur les fondements juridiques de son action ;
- la matérialité des faits n'est pas établie ;
- aucun défaut d'entretien normal de l'ouvrage public ne peut être reproché à la métropole ; le tunnel a été fermé dès que le danger a été signalé.

Par ordonnance du 9 janvier 2024 la clôture d'instruction a été fixée au 31 janvier 2024 à 12 heures.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu 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 du 4 juin 2024 :

- le rapport de Mme Chaumont, première conseillère,
- les conclusions de Mme Moutry, rapporteure publique,
- et les observations de Me Abouelhaja, représentant la métropole Nice Côte d'Azur.

Considérant ce qui suit :

1. Le 4 juillet 2021, alors que Mme ■ circulait dans le tunnel Liautaud à Nice (06000), son véhicule a été percuté par un câble électrique et a été endommagé. Par un courrier du 3 septembre 2021, Mme ■ a saisi la métropole Nice Côte d'Azur d'une demande indemnitaire préalable. Par un courrier du 3 novembre 2021, la métropole Nice Côte d'Azur a refusé de faire droit à sa demande. Par la présente requête, Mme ■ demande au tribunal d'annuler la décision du 3 novembre 2021, de condamner la métropole Nice Côte d'Azur à lui verser une somme de 15 406,20 euros en réparation des préjudices subis et d'ordonner une expertise avant dire droit.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. La décision du 3 novembre 2021 par laquelle la métropole Nice Côte d'Azur a rejeté la demande indemnitaire préalable de la requérante a eu pour seul effet de lier le contentieux à l'égard de l'objet de sa demande qui, en formulant les conclusions indemnitaires précitées, a donné à l'ensemble de sa requête le caractère d'un recours de plein contentieux. Par suite, les conclusions à fin d'annulation présentées par la requérante qui sont sans objet doivent être rejetées.

Sur la responsabilité de la métropole Nice Côte d'Azur :

3. Pour obtenir réparation par le maître de l'ouvrage des dommages qu'ils ont subis à l'occasion de l'utilisation d'un ouvrage public, les usagers de cet ouvrage doivent démontrer devant le juge administratif, d'une part, la réalité de leur préjudice, d'autre part, l'existence d'un lien de causalité direct entre l'ouvrage et le dommage. Pour s'exonérer de la responsabilité qui pèse alors sur elle, il incombe à la collectivité, maître d'ouvrage, soit d'établir qu'elle a

normalement entretenu l'ouvrage, soit de démontrer l'existence d'une faute de la victime ou d'un événement de force majeure.

4. Si l'administration est tenue d'entretenir les routes afin d'en assurer un usage conforme à leur destination, elle ne peut cependant être obligée de faire enlever à tout instant les objets divers qui peuvent s'y trouver délaissés en dehors de son fait.

5. En l'espèce, il résulte de l'instruction que le véhicule de Mme ■■■ a été endommagé par un câble qui venait d'être arraché par un camion frigorifique hors gabarit dans le tunnel Liautaud. Il résulte également de l'instruction qu'entre le moment où la chute du câble a été signalée et l'heure à laquelle le tunnel a été fermé à la circulation, il ne s'est écoulé que trois minutes. Ainsi, compte tenu du très bref délai entre la survenue du dommage et la réaction de la métropole Nice Côte d'Azur, cette dernière doit être regardée comme ayant apporté la preuve de l'entretien normal de la voie publique.

6. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les fins de non-recevoir opposées en défense, que les conclusions indemnitaires de Mme ■■■ doivent être rejetées.

Sur les conclusions à fin d'expertise :

7. Dès lors que la responsabilité de la métropole Nice Côte d'Azur n'est pas engagée, les conclusions de la requête tendant à la désignation, avant dire droit, d'un expert ne peuvent qu'être rejetées.

#### DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : La requête de Mme ■■■■■■■■■■ est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à Mme ■■■■■■■■■■ et à la métropole Nice Côte d'Azur.

Délibéré après l'audience du 4 juin 2024, à laquelle siégeaient :

Mme Pouget, présidente,  
Mme Chaumont, première conseillère,  
Mme Duroux, première conseillère,  
Assistés de Mme Gialis, greffière.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 25 juin 2024.

La rapporteure,

La présidente,

signé

signé

A-C. Chaumont

M. Pouget

La greffière,

signé

E. Gialis

La République mande et ordonne au préfet des Alpes-Maritimes en ce qui le concerne ou à tous les 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,  
Pour le greffier en chef,  
Ou par délégation la greffière.

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NICE**

**N°2004873**

---

Mme L.

---

Mme Naïs Soler  
Rapporteure

---

M. Nicolas Beyls  
Rapporteur public

---

Audience du 10 avril 2024  
Décision du 15 mai 2024

---

C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Nice

(4<sup>ème</sup> chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire enregistrés les 25 novembre 2020 et 6 juillet 2022, Mme L., représentée par Me Alimi, demande au tribunal :

- 1°) de condamner l'Etat à lui verser la somme de 50 000 euros en réparation du préjudice qu'elle estime avoir subi en raison de la chute provoquée par la charge des forces de l'ordre survenue lors de la manifestation des « gilets jaunes » du 23 mars 2019 à Nice ;
- 2°) d'ordonner une expertise médico-psychologique permettant d'évaluer son préjudice ;
- 3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- à titre principal, l'Etat a commis une faute de nature à engager sa responsabilité ;
- à titre subsidiaire, la responsabilité sans faute de l'Etat doit être engagée ;
- il existe un lien de causalité direct et certain entre l'intervention fautive des forces de l'ordre et les préjudices qu'elle a subis ;
- son préjudice peut être évalué à la somme de 50 000 euros, somme à réévaluer en fonction des conclusions de l'expertise.

Par des mémoires en défense enregistrés les 16 mars 2021, 2 janvier et 26 septembre 2023, le ministre de l'intérieur et des outre-mer conclut, dans le dernier état de ses écritures, à titre principal à ce qu'il soit sursis à statuer sur la requête jusqu'à l'issue de la procédure judiciaire, à titre subsidiaire à son rejet, et à titre infiniment subsidiaire, à ramener le montant de l'indemnisation à de plus justes proportions.

Il fait valoir que :

- les pièces utiles à la résolution du litige sont couvertes par le secret de l'instruction devant le juge pénal ;
- l'Etat n'a pas commis de faute lourde de nature à engager sa responsabilité ;
- la faute de la victime est de nature à exonérer au moins partiellement l'Etat de sa responsabilité sans faute.

Par un mémoire en défense enregistré le 3 juin 2022, le préfet des Alpes-Maritimes conclut à ce qu'il soit sursis à statuer sur la requête jusqu'à l'issue de la procédure judiciaire et à ce qu'une expertise soit ordonnée pour évaluer les préjudices de Mme L..

Il fait valoir que les pièces utiles à la résolution du litige sont couvertes par le secret de l'instruction devant le juge pénal.

La requête a été communiquée à la caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) des Alpes-Maritimes qui n'a pas produit d'observations.

La clôture immédiate de l'instruction a été prononcée par ordonnance du 15 septembre 2023

Un mémoire présenté par le ministre de l'intérieur et des outre-mer, a été enregistré le 22 mars 2024.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code pénal ;
- le code de la sécurité intérieure ;
- 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 du 10 avril 2024 :

- le rapport de Mme Soler, rapporteure,
- et les conclusions de M. Beyls, rapporteur public, ni Mme L., ni le ministre de l'intérieur et des outre-mer, ni le préfet des Alpes-Maritimes n'étant présents à l'audience, ni représentés.

Considérant ce qui suit :

1. Mme L., née le 10 février 1946, participait le 23 mars 2019 à Nice, à un rassemblement non autorisé dans le cadre du mouvement des « gilets jaunes ». Lors d'une charge de la compagnie

départementale d'intervention de la police nationale, elle a été victime d'une chute lui occasionnant des blessures à la tête. Par un courrier reçu le 26 novembre 2019 par la préfecture des Alpes-Maritimes, elle a sollicité l'indemnisation des préjudices qu'elle estime avoir subis lors de cet évènement. Aucune réponse n'a été apportée à sa demande. Mme L. demande au tribunal de constater la responsabilité de l'Etat et de le condamner à l'indemniser de ses préjudices.

En ce qui concerne la responsabilité de l'État :

2. Aux termes de l'article 431-3 du code pénal : « *Constitue un attroupement tout rassemblement de personnes sur la voie publique ou dans un lieu public susceptible de troubler l'ordre public. / Un attroupement peut être dissipé par la force publique après deux sommations de se disperser restées sans effet adressées dans les conditions et selon les modalités prévues par l'article L. 211-9 du code de la sécurité intérieure* ». Aux termes de l'article 431-4 du même code : « *Le fait, pour celui qui n'est pas porteur d'une arme, de continuer volontairement à participer à un attroupement après les sommations est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende./ (...)* ». Et aux termes de l'article L.211-10 du code de la sécurité intérieure : « *L'État est civilement responsable des dégâts et dommages résultant des crimes et délits commis, à force ouverte ou par violence, par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, soit contre les personnes, soit contre les biens. (...)* ». Ces dispositions visent non seulement les dommages causés directement par les auteurs de ces crimes ou délits, mais encore ceux que peuvent entraîner les mesures prises par l'autorité publique pour le rétablissement de l'ordre.

3. D'une part, il résulte de l'instruction, que Mme L. s'est rendue place Garibaldi à Nice, le samedi 23 mars 2019, pour se joindre à un rassemblement du mouvement dit des « gilets jaunes » non autorisé et constitutif ainsi d'un attroupement au sens des dispositions de l'article 431-3 du code pénal. Il résulte du réquisitoire définitif aux fins de renvoi devant le tribunal correctionnel de M. S, pris par le procureur de la République près du tribunal judiciaire de Lyon le 7 octobre 2021 et produit par la requérante, qu'à 11h10 ce jour-là, le directeur départemental de la sécurité des Alpes-Maritimes, chef du dispositif de sécurisation, a donné l'ordre de disperser les manifestants. Il résulte des témoignages concordants repris dans ce réquisitoire, qu'une série de deux premières sommations a été effectuée à 11h27, suivie d'une opération de refoulement des manifestants. Ceux-ci ayant été refoulés dans la mauvaise direction, en direction du centre-ville de Nice où l'interdiction de manifester était également en vigueur, il résulte de ces mêmes témoignages, qu'un contournement des manifestants a alors été effectué, les forces de l'ordre se positionnant désormais au Sud de la place Garibaldi, empêchant les manifestants de se diriger vers le centre-ville. C'est alors qu'une deuxième série de deux sommations a été effectuée à 11h42. Cinq secondes après la dernière de ces deux sommations, l'ordre a été donné de charger les manifestants présents sur la place. C'est lors de cette charge, qu'un membre des forces de l'ordre est entré en contact physique avec Mme L., entraînant sa chute au sol et les blessures qui s'en sont suivies. Ainsi, les blessures de la requérante résultent directement d'une mesure prise par l'autorité publique pour faire face à des agissements commis par un attroupement ou un rassemblement au sens des dispositions précitées. Dès lors, la responsabilité de l'État doit être engagée sur le fondement de l'article L.211-10 du code de la sécurité intérieure, sans qu'il soit besoin de surseoir à statuer sur la requête jusqu'à l'issue de la procédure judiciaire comme demandé par le ministre de l'intérieur et des outre-mer et le préfet des Alpes-Maritimes et sans qu'il soit besoin de se prononcer sur l'engagement de la responsabilité pour faute de l'Etat.

4. D'autre part, il résulte de l'instruction, et notamment des déclarations de Mme L. dans le cadre de l'enquête judiciaire et de l'entrevue que celle-ci a donné avant les faits en litige, que la requérante était au fait, avant de se rendre place Garibaldi, de l'existence de l'arrêté du 22 mars 2019 du préfet des Alpes-Maritimes interdisant les manifestations, et que cette interdiction lui avait été rappelée par le journaliste qui l'interrogeait. Elle s'est ainsi délibérément rendue à un rassemblement interdit et s'y est maintenue après la première vague de refoulement opérée par les services de gendarmerie. Il résulte également des images de vidéosurveillance de la commune consultées par le procureur de la République que, quelques instants avant les faits, Mme L. a contourné le journaliste positionné devant elle pour aller au contact de la charge active face aux policiers. Bien qu'il ne résulte pas de l'instruction que Mme L. aurait manifesté le moindre signe de violence envers les forces de l'ordre, et à supposer même, comme le soutient la requérante, qu'elle n'aurait pas entendu les sommations successives effectuées préalablement par le commissaire, elle a fait preuve d'une imprudence délibérée. Cependant, alors que les manifestants étaient pacifiques et que la charge a été effectuée 5 secondes seulement après la dernière sommation, le danger auquel elle s'est exposée ne pouvait raisonnablement inclure celui de risquer d'être sérieusement blessée à la tête. En conséquence, dans les circonstances de l'espèce, l'imprudence fautive commise par la victime est de nature à exonérer partiellement l'État de sa responsabilité à hauteur de 20 %.

#### Sur les préjudices :

5. Aux termes de l'article R.621-1 du code de justice administrative : « *La juridiction peut, soit d'office, soit sur la demande des parties ou de l'une d'elles, ordonner, avant dire droit, qu'il soit procédé à une expertise sur les points déterminés par sa décision. (...)* ».

6. Mme L. fait valoir qu'elle a subi un préjudice imputable à l'Etat dont elle demande réparation. Si en l'espèce, la réalité de l'existence d'un préjudice est établie par l'instruction, le tribunal n'y trouve pas les éléments suffisants pour en apprécier l'étendue. Il y a donc lieu de surseoir à statuer et de procéder à un supplément d'instruction en ordonnant une expertise aux fins et dans les conditions précisées dans le dispositif du présent jugement.

#### DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : La responsabilité de l'Etat est engagée envers Mme L. à hauteur de 80% pour les dommages dont elle a été victime le 23 mars 2019 à Nice, au cours d'une opération de maintien de l'ordre.

Article 2 : Il sera, avant de statuer sur les conclusions indemnitaires de Mme L., procédé à une expertise médicale confiée à un expert spécialisé en médecine légale en présence de Mme L. et du préfet des Alpes-Maritimes, représentant de l'Etat dans le département qui pourront se faire assister du conseil de leur choix.

Article 3 : L'expert sera désigné par la présidente du tribunal. Il accomplira sa mission dans les conditions prévues par les articles R.621-2 à R.621-14 du code de justice administrative. Il se fera communiquer tous documents relatifs à l'état de santé de Mme L.. L'expert pourra, avec l'autorisation de la présidente du tribunal, se faire assister par tout sapiteur de son choix.

Article 4 : L'expert aura pour mission de :

- 1°) se faire communiquer l'entier dossier médical de Mme L. ;
- 2°) procéder à la description de l'état de santé de Mme L., décrire son état de santé actuel et son état de santé antérieur, en ne retenant que les seuls antécédents qui peuvent avoir une influence sur les séquelles en lien avec la chute dont a été victime Mme L. le 23 mars 2019 ;
- 3°) indiquer précisément les séquelles en relation directe et exclusive avec cette chute ; déterminer, dans le cas où cette chute ne serait pas la cause directe des préjudices subis mais aurait fait perdre à Mme L. des chances de les éviter, l'importance de cette perte de chance, en pourcentage, et préciser, notamment, la durée de la gêne temporaire partielle ou totale subie, l'arrêt temporaire des activités résultant de cette chute, les souffrances endurées, les soins médicaux réalisés avant consolidation, la date de consolidation, le taux d'atteinte à l'intégrité physique ou psychique, les répercussions des séquelles sur l'activité de Mme L., sur sa vie sexuelle et ses activités d'agrément, les soins médicaux après consolidation résultant directement de la chute, et de décrire ainsi l'ensemble des préjudices patrimoniaux et extrapatrimoniaux subis par Mme L. du seul fait de cette chute.
- 4°) donner toutes précisions et informations utiles à la solution du litige par le tribunal.

Article 5 : Le rapport d'expertise sera déposé au greffe en deux exemplaires et des copies en seront adressées aux parties par l'expert dans les conditions prévues par l'article R.621-9 du code de justice administrative, dans un délai de quatre mois.

Article 6 : Tous droits et moyens des parties, sur lesquels il n'est pas expressément statué par le présent jugement, sont réservés jusqu'en fin d'instance.

Article 7 : Le présent jugement sera notifié à Mme L., à la caisse primaire d'assurance maladie des Alpes-Maritimes et au ministre de l'intérieur et des outre-mer.

Copie en sera adressée au préfet des Alpes-Maritimes.

Délibéré après l'audience du 10 avril 2024, à laquelle siégeaient :

M. Taormina, président,  
Mme Soler, première conseillère,  
Mme Sandjo, conseillère,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 15 mai 2024.

La rapporteure,

Le président,

signé

signé

N. SOLER

G. TAORMINA

La greffière,

signé

M.- L. DAVERIO

La République mande et ordonne ministre de l'intérieur et des outre-mer 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,  
Pour le greffier en chef,  
Ou par délégation la greffière,

## **La responsabilité du fait des attroupements comme source de réparation des dommages commis par les policiers envers les manifestants**

**Commentaire sous TA Nice, 15 mai 2024, n° 2004873.**

Par Marie-Odile Diemer, Maître de conférences de droit public, CERDACFF (UPR7267)

Régime organisé par la loi, régime de responsabilité sans faute et enfin régime côtoyant souvent la responsabilité pour faute du fait de l'intervention de la force publique pendant les manifestations, la responsabilité administrative du fait des attroupements et des rassemblements réunit tous les traits atypiques de la responsabilité administrative, et a, pour toutes ces raisons, toujours été scrutée avec attention mais aussi avec interrogation par la doctrine (Pour lire les conclusions sur ce jugement voir : N. Beyls, « Quel régime de responsabilité pour une victime de violences policières ? », *AJDA* 2024. 1781)

Le citoyen est également attentif à ses applications jurisprudentielles. Par son intervention à la suite de grandes manifestations ou encore d'émeutes, les arrêts concernant la responsabilité du fait des attroupements trouvent souvent un écho dans l'actualité quotidienne (G. Le Chatelier, « Les collectivités locales, l'État et les gilets jaunes. À la recherche de la responsabilité de l'État du fait des dommages subis lors des manifestations des gilets jaunes », *AJCT* 2022, p. 323, n° 6).

Ces derniers mois, les recours concernant les conséquences des manifestations des gilets jaunes commencent à apparaître au sein de la jurisprudence de la Haute juridiction (CE, 31 mai 2024, n° 468316 ; C. Rouillier, « « Briser l'émeute » ou protéger les manifestants », *AJDA* 2024, p. 1666), et le jugement du tribunal administratif de Nice ici commenté n'y fait pas exception. En l'espèce, la manifestation était pourtant interdite, et les sommations successives de la part la force publique n'ont pas suffi à éviter les dommages subis par une manifestante du fait de l'action d'un policier entré en contact avec elle. C'est instinctivement autour de la responsabilité pour faute du fait des activités de police que les réflexions du juge administratif auraient pu se cantonner (C. Rouillier, « La jurisprudence administrative face aux forces de l'ordre : un processus de légitimation juridique de l'usage de la force », *RDP*. 2023, p. 739) et qui était d'ailleurs la demande principale de la requérante. Il s'agit pourtant du régime de responsabilité sans faute qui triomphe dans ce jugement, évoqué à titre subsidiaire par la requérante, et qui révèle toutes ses particularités dans l'histoire de la responsabilité administrative (M.-O. Diemer, « Émeutes, manifestations, attroupements et débordements, l'État doit-il en assumer tous les risques ? », *R.R.J.*, 2015-2, p. 707). Comme l'indique le rapporteur public lui-même sur ce jugement, il s'agit d'un élargissement de l'application du régime législatif au cas de « violences policières » quand l'acteur législatif du régime est pourtant « l'attroupement ».

### ***Un régime législatif évolutif.***

Des rappels historiques s'imposent pour souligner la pérennité de l'écrin législatif quant à l'encadrement de cette responsabilité. Trouvant son terreau d'origine dans la loi du 10 vendémiaire an IV, le mécanisme de la responsabilité était au départ rattaché au patrimoine de la commune. Cette dernière se trouvait en effet responsable en cas de pillage et de dévastation par attroupements formés par ses propres habitants ou ceux d'une autre commune. La loi du 5 avril 1884 entérine la responsabilité communale mais précise la nécessité d'une faute. Le système est à nouveau réformé par une loi du 16 avril 1914 au niveau de la compétence juridictionnelle. Le juge judiciaire est déclaré compétent. La responsabilité communale finit par être effacée par une loi du 9 janvier 1983 au profit de la responsabilité de l'État. Le juge administratif récupère également la compétence de ce contentieux. Les derniers soubresauts législatifs ont permis d'avoir une définition au sein du code de la sécurité intérieure (et non plus dans le code général des collectivités territoriales), et plus particulièrement à l'article L. 211-10. Ce dernier dispose que « *L'État est civilement responsable des dégâts et dommages résultant des crimes et délits commis, à force ouverte ou par violence, par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, soit contre les personnes, soit contre les biens* » permettant d'établir les trois conditions d'engagement de la responsabilité. La notoriété de son premier alinéa éclipse souvent le troisième qui rappelle le maintien de l'existence de la commune dans ce régime puisque « *« L'État » peut exercer une action récursoire contre la commune lorsque la responsabilité de celle-ci se trouve engagée* ». Le succès de ce régime s'est particulièrement développé ces dernières années au prix d'interprétations jurisprudentielles constantes. (F. Duverger, « Les communes à l'épreuve des dommages causés par la colère sociale - Retour sur les incertitudes du régime de responsabilité du fait des attroupements », *Droit Administratif* n° 3, Mars 2024). À noter que l'attroupement trouve une définition stable au sein de l'article L. 431-3 du code pénal : « *Constitue un attroupement tout rassemblement de personnes sur la voie publique ou dans un lieu public susceptible de troubler l'ordre public. / Un attroupement peut être dissipé par la force publique après deux sommations de se disperser restées sans effet adressées dans les conditions et selon les modalités prévues par l'article L. 211-9 du code de la sécurité intérieure* ».

### ***La coexistence des régimes de responsabilité dans le cadre des manifestations***

L'autre particularité de la responsabilité du fait des attroupements tient à son côté alternatif à la responsabilité pour faute traditionnellement applicable pour les activités matérielles de police. Depuis l'arrêt *Tomaso Grecco* en 1905, en passant par l'arrêt *Clef* de 1925 et en aboutissant à l'arrêt *SA Delforge* de 1977, l'activité de police repose sur le fondement de la responsabilité pour faute et notamment pour faute lourde. La responsabilité pour risque a cependant été développée dans l'arrêt *Lecomte* de 1949 afin de prendre en compte l'utilisation d'armes dangereuses, particulièrement pour les tiers à l'opération de police (voir en cas contraire lorsque la victime est considérée comme la cible de l'opération de police, l'application du régime de responsabilité pour faute lourde : CE, 27 juillet 1951, *Dame Aubergé et Dumont*).

Il faut en effet noter qu'une abondante jurisprudence concernant l'utilisation d'armes des forces de l'ordre nourrit régulièrement les colonnes des recueils et revues.

Ici ce n'est cependant pas l'utilisation d'une arme qui est la source du dommage mais « le contact physique » entre un agent de police et une manifestante : « *les blessures de la requérante résultent directement d'une mesure prise par l'autorité publique pour faire face à des agissements commis par un attroupement ou un rassemblement au sens des dispositions précitées* ».

Dans cet amas de fondements, la responsabilité du fait des attroupements trouve alors une place évidente.

### ***L'aspiration du régime de responsabilité de tous les actes commis au sein de la manifestation.***

Lorsque l'on songe à la responsabilité du fait des attroupements, la logique veut que ce soit l'attroupement, et donc par analogie les personnes qui composent la manifestation, qui soient à l'origine des dommages. De nombreux arrêts se sont ainsi interrogés sur les dommages commis par les manifestants et non les dommages subis par eux, ou en tous cas pas sur ce fondement.

Dans cette perspective, le Conseil d'État a d'ailleurs beaucoup réfléchi sur la notion de préméditation (CE, 30 décembre 2016, n° 386536, *Société Covéa Risk* et n° 389835, *Société Logidis*) et met en valeur la « spontanéité » de l'attroupement pour que cette condition soit remplie.

Pourtant, appliquer le régime de responsabilité pour risque du fait des attroupements aux personnes composant la manifestation, et ainsi pouvant être considérées comme des victimes, est loin d'être inédit dans la jurisprudence administrative (voir par exemple T.C, 24 mai 1965, *Roche c/ Ville d'Amiens* ; CE 23 févr. 1968, n° 72416, *Epoux Lemarchand* ; CE, 8 février 2018, n° 410780) et révèle toutes les potentialités du régime. La manifestation devient un ensemble juridique global au sein de laquelle acteurs de la liberté d'expression et acteurs du maintien de l'ordre peuvent tous trouver un rôle en tant qu'auteurs ou victimes de dommages. Le tribunal le souligne bien en rappelant que « *Ces dispositions visent non seulement les dommages causés directement par les auteurs de ces crimes ou délits, mais encore ceux que peuvent entraîner les mesures prises par l'autorité publique pour le rétablissement de l'ordre* ».

### ***L'exonération du fait de la victime par « imprudence fautive »***

Ce qui retient l'attention dans ce jugement est également la prise en compte du comportement de la victime dans la détermination définitive de l'étendue de la responsabilité. Pour mémoire, la requérante estime avoir subi des dommages corporels notamment à la tête en raison de la chute provoquée par la charge des forces de l'ordre survenue lors de la manifestation des « gilets jaunes ». Les circonstances sont soigneusement rappelées et avec force de détails, notamment dans les modalités de sommation avant que la charge de police n'intervienne.

Le tribunal reprend alors le vocabulaire pénal en la matière en évoquant « l'imprudence délibérée » de la victime. Elle s'est en effet rendue dans une manifestation interdite et s'est maintenue sur place après les deux sommations. Également, il est noté qu'elle a contourné un journaliste pour aller au-devant de la charge de police. En dépit de tous ces comportements, le tribunal note que « *le danger auquel elle s'est exposée ne pouvait*

*raisonnablement inclure celui de risquer d'être sérieusement blessée à la tête* ». Un comportement imprudent et répété ne justifie en effet pas d'avoir comme conséquences des blessures.

Cependant, le tribunal intègre cette « imprudence fautive » en permettant d'exonérer partiellement l'État de sa responsabilité à hauteur de 20%, suivant par là à la lettre les conclusions de son rapporteur public.

Ainsi, le tribunal administratif poursuit le travail jurisprudentiel sur le tracé du périmètre autour de la responsabilité du fait des attroupements en prenant en compte également le comportement des victimes. Il permet d'insister sur le fait que ce type de régime ne constitue pas une garantie automatique et intégrale de réparation.

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NICE**

N°2101901

---

SNC [REDACTED]

---

Mme Duroux  
Rapporteure

---

Mme Moutry  
Rapporteure publique

---

Audience du 4 juin 2024  
Décision du 25 juin 2024

---

C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Nice

(5ème Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés le 7 avril 2021, le 23 décembre 2021 et le 23 février 2022, la SNC [REDACTED], représentée par Me Nahmias et Me Daboussy, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 21 janvier 2021 par lequel le maire de la commune d'Auribeau-sur-Siagne a opposé un sursis à statuer à sa demande de permis de construire n° PC 00600720E0014 pour la construction d'un bâtiment comprenant 60 logements et un bureau, ensemble la décision de rejet implicite de son recours gracieux ;

2°) d'enjoindre à la commune, à titre principal, de délivrer le permis de construire sollicité dans un délai de 15 jours à compter de la notification du jugement à intervenir sous astreinte de 100 euros par jour de retard, à titre subsidiaire, de réexaminer sa demande de permis de construire dans les mêmes conditions de délai et d'astreinte ;

3°) de mettre à la charge de la commune d'Auribeau-sur-Siagne la somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- l'état d'avancement d'élaboration du futur plan local d'urbanisme n'est pas suffisamment avancé ;
- le projet n'est pas de nature à compromettre ou rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan local d'urbanisme ;
- le futur plan local d'urbanisme n'est pas arrêté ni publié ;

- le projet de construction répond aux orientations du projet d'aménagement et de développement durables.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 15 novembre 2021, le 20 janvier 2022 et le 11 mars 2022, la commune d'Auribeau-sur-Siagne, représentée par Me Chrestia, conclut :

- au rejet de la requête ;
- à la suppression de passages injurieux, outrageants ou diffamatoires figurant dans le mémoire de la SNC [REDACTED] enregistré le 23 février 2022 ;
- de condamner la SNC [REDACTED] à lui verser la somme d'un euro symbolique en réparation du préjudice moral subi ;
- de mettre à la charge de la SNC [REDACTED] la somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que les moyens soulevés par la société requérante ne sont pas fondés.

Par ordonnance du 5 avril 2022, la clôture d'instruction a été ordonnée le même jour.

Un mémoire présenté pour la SNC [REDACTED] a été enregistré le 5 mai 2022, postérieurement à la clôture d'instruction et n'a pas été communiqué.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'urbanisme ;
- 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 Duroux, première conseillère ;
- les conclusions de Mme Moutry, rapporteure publique,
- et les observations de Me Daboussy, représentant la SNC [REDACTED], et de Me Chrestia, représentant la commune d'Auribeau-sur-Siagne.

Considérant ce qui suit :

1. Par une demande du 7 septembre 2020, complétée en dernier lieu le 10 novembre 2020, la SNC [REDACTED] a déposé une demande de permis de construire en vue de la construction d'un bâtiment comprenant 60 logements et un bureau sur un terrain situé au n° 633 route de Cannes et chemin de l'Avarie à Auribeau-sur-Siagne. Par un arrêté du 21 janvier 2021, le maire de la commune d'Auribeau-sur-Siagne a sursis à statuer sur la demande de permis de construire. Par la présente requête, la SNC [REDACTED] demande au tribunal d'annuler cet arrêté du 21 janvier 2021, ensemble la décision de rejet de son recours gracieux.

Sur les conclusions aux fins d'annulation :

2. Aux termes de l'article L. 424-1 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction applicable au présent litige : « *L'autorité compétente se prononce par arrêté sur la demande de*

*permis ou, en cas d'opposition ou de prescriptions, sur la déclaration préalable. / Il peut être sursis à statuer sur toute demande d'autorisation concernant des travaux, constructions ou installations dans les cas prévus au 6° de l'article L. 102-13 et aux articles L. 153-11 et L. 311-2 du présent code et par l'article L. 331-6 du code de l'environnement. / (...) ». Aux termes de l'article L. 153-11 du même code : « (...) / L'autorité compétente peut décider de surseoir à statuer, dans les conditions et délai prévus à l'article L. 424-1, sur les demandes d'autorisation concernant des constructions, installations ou opérations qui seraient de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan dès lors qu'a eu lieu le débat sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durable. »*

3. Un sursis à statuer ne peut être opposé à une demande de permis de construire que lorsque l'état d'avancement des travaux d'élaboration du nouveau plan local d'urbanisme permet de préciser la portée exacte des modifications projetées, sans qu'il soit cependant nécessaire que le projet ait déjà été rendu public. Il ne peut en outre être opposé qu'en vertu d'orientations ou de règles que le futur plan local d'urbanisme pourrait légalement prévoir, et à la condition que la construction, l'installation ou l'opération envisagée soit de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse son exécution.

4. Il ressort des pièces du dossier que le conseil municipal de la commune d'Auribeau-sur-Siagne, par une délibération du 5 mai 2009, a prescrit l'élaboration de son plan local d'urbanisme et que le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) a été débattu en conseil municipal le 12 septembre 2018. Il s'ensuit, qu'à la date à laquelle l'arrêté attaqué a été pris, l'état d'avancement du projet du plan local d'urbanisme de la commune de Valbonne était suffisant.

5. Pour décider de surseoir à statuer sur la demande de permis de construire en cause, le maire a estimé que le projet de construction contrevenait à plusieurs dispositions du futur plan local d'urbanisme au regard de l'emprise au sol, de la hauteur des constructions, de la surface d'espaces verts, du nombre de places de stationnement, de l'absence de mixité sociale et fonctionnelle et de l'insuffisance des équipements publics face à l'accroissement de la population consécutive au projet.

6. L'article UB4 du futur plan local d'urbanisme prévoit que dans le secteur UBc, dans lequel se situe le projet, l'emprise au sol maximale des constructions est fixée à 25% de la totalité de l'unité foncière. Or, en l'espèce, le projet de construction représente une emprise au sol de 1 967 m<sup>2</sup> sur une parcelle d'une surface totale de 2 724 m<sup>2</sup>, soit 56,5% de la superficie totale de la parcelle. C'est donc à bon droit que le maire a pu considérer que le projet de construction ne respectait pas les règles d'implantation des constructions relatives aux emprises au sol. Eu égard à l'important écart d'emprise au sol, le projet est de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan local d'urbanisme.

7. Le même article UB4 prévoit que dans le secteur UBc, la hauteur absolue des constructions ne pourra excéder 7 mètres et la hauteur frontale est fixée à 9 mètres. Or, il est constant que le projet de construction prévoit une hauteur de 12 mètres au-dessus du terrain naturel. C'est donc à bon droit que le maire a pu considérer que le projet de construction ne respectait pas le futur plan local d'urbanisme et que cet écart était de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan local d'urbanisme.

8. L'article UB6 du futur plan prévoit qu'en zone UBc, 30% de la superficie totale de l'unité foncière doit être conservé en espaces verts de pleine terre. En se bornant à faire

valoir que le projet prévoit moins de 30 % de la surface totale de l'unité foncière en espaces verts de pleine terre, sans préciser la surface concernée, le maire ne justifie pas que le projet sera de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan local d'urbanisme.

9. L'article UB7 du futur plan prévoit d'une part, que le stationnement doit correspondre aux besoins réels des constructions et installations, en fonction de leur destination, de leur importance et de leur localisation, et d'autre part, que la norme de stationnement de véhicules motorisés est de 2,5 places de stationnement par logement pour les habitations et d'une place pour les bureaux pour 30m<sup>2</sup> de surface plancher. Il ressort des pièces du dossier que le projet, qui consiste à construire 60 logements et un bureau de 54 m<sup>2</sup> de surface de plancher, ne prévoit que 96 places de stationnement alors qu'en application du futur plan local d'urbanisme, le projet devrait en comprendre 151. Eu égard à l'importance de cet écart, le projet est de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan local d'urbanisme.

10. L'article UB3 du futur plan prévoit que « *Dans le secteur repéré au titre de l'article L.151-15 du code de l'urbanisme et reporté au document graphique comme « Périmètre de mixité sociale » : Dans toute réalisation d'un programme de logements de plus de 4 logements ou d'au moins 400 m<sup>2</sup> de surface de plancher, 50 % au moins de la surface de plancher de ce programme doivent être affectés à des logements locatifs sociaux (le nombre résultant du calcul de pourcentage est arrondi à l'unité supérieure). / Pour les emplacements réservés définis en application des dispositions de l'article L.151-41 4° du Code de l'Urbanisme, les programmes respecteront les dispositions définies dans la pièce n°5b du PLU- « Liste des emplacements réservés pour mixité sociale ».* S'il est constant que le projet ne prévoit ni la réalisation de logements sociaux ni l'implantation de commerces ou d'activités artisanales en dehors de la création d'un bureau, il ne ressort pas des pièces du dossier que le projet en cause se situerait dans le périmètre de mixité sociale identifié par l'article UB3 du futur plan. Dès lors, le maire ne pouvait légalement se fonder sur la méconnaissance des dispositions précitées pour considérer que le projet était de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan local d'urbanisme.

11. Par ailleurs, il ressort de l'arrêté attaqué que le maire a opposé le motif tiré de ce que le projet de construction ne respectait pas l'orientation d'aménagement et de programmation portant sur l'aménagement du secteur « entrée de ville », favorisant la mixité fonctionnelle des constructions, notamment par rapport aux commerces et à l'artisanat, et renforçant l'articulation entre le PLU et la zone d'aménagement concerté du Bayle. Toutefois, il est constant que le projet de construction ne se situe pas dans le secteur du Bayle mais du Pré de Fanton.

12. Si le maire fait valoir que la commune ne dispose pas des équipements publics nécessaires à l'accroissement de la population qui résulterait du projet, il ne précise pas à quelles dispositions du futur plan local d'urbanisme un tel motif contreviendrait. Ce motif n'est donc pas de nature à faire regarder le projet comme étant de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan local d'urbanisme.

13. Enfin, si la société requérante soutient que le projet de construction répond aux orientations du projet d'aménagement et de développement durables, cette circonstance est sans incidence sur la légalité de l'arrêté attaqué, dès lors que le maire ne s'est pas fondé sur ce motif pour opposer le sursis à statuer.

14. Par suite, en estimant que le projet de construction en cause était de nature à compromettre l'exécution du futur plan local d'urbanisme de la commune au motif qu'il dépassait l'emprise au sol et les hauteurs prévues par le futur plan et qu'il ne prévoyait pas suffisamment de places de stationnement, le maire de la commune d'Auribeau-sur-Siagne n'a pas entaché l'arrêté d'une d'erreur d'appréciation.

15. Il résulte de tout ce qui précède que les conclusions à fin d'annulation de l'arrêté du 21 janvier 2021, ensemble la décision de rejet implicite du recours gracieux, doivent être rejetées, ainsi que, par voie de conséquence, les conclusions aux fins d'injonction et d'astreinte.

Sur les conclusions aux fins de suppression des passages diffamatoires et de condamnation au paiement de dommages et intérêts :

16. En vertu des dispositions de l'article 41 de la loi du 29 juillet 1881 reproduites à l'article L. 741-2 du code de justice administrative, les tribunaux administratifs peuvent, dans les causes dont ils sont saisis, prononcer, même d'office, la suppression des écrits injurieux, outrageants ou diffamatoires.

17. Les passages du mémoire de la SNC [REDACTED] enregistré le 23 février 2022 dont la suppression est demandée par la commune d'Auribeau-sur-Siagne n'excèdent pas le droit à la libre discussion et ne présentent pas un caractère injurieux, outrageant ou diffamatoire. Les conclusions présentées par la commune tendant à leur suppression doivent donc être rejetées, ainsi que, par voie de conséquence, les conclusions indemnitaires tendant à la réparation du préjudice qui en résulterait.

Sur les frais liés au litige :

18. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une quelconque somme soit mise à la charge de la commune d'Auribeau-sur-Siagne qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance.

19. Il y a lieu, en revanche, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la SNC [REDACTED] la somme de 1 500 euros à verser à la commune d'Auribeau-sur-Siagne au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : La requête de la SNC [REDACTED] est rejetée.

Article 2 : La SNC [REDACTED] versera à la commune d'Auribeau-sur-Siagne la somme de 1 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à la SNC [REDACTED] et la commune d'Auribeau-sur-Siagne.

Délibéré après l'audience du 4 juin 2024, à laquelle siégeaient :

Mme Pouget, présidente,  
Mme Duroux, première conseillère,  
Mme Chaumont, première conseillère,  
assistés de Mme Gialis, greffière.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 25 juin 2024.

La rapporteure,

signé

G. DUROUX

La présidente,

signé

M. POUGET

La greffière,

signé

E. GIALIS

La République mande et ordonne au préfet des Alpes-Maritimes 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,  
Pour le greffier en chef  
Ou par délégation, le greffier

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NICE**

N°2303739

---

SOCIETE F.

---

Mme Naïs Soler  
Rapporteure

---

M. Nicolas Beyls  
Rapporteur public

---

Audience du 15 mai 2024  
Décision du 5 juin 2024

---

C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Nice

(4<sup>ème</sup> chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire enregistrés les 26 juillet 2023 et 30 janvier 2024, la société anonyme (SA) F., représentée par Me Bainvel, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 2 février 2023 par lequel le maire de Peymeinade a refusé de lui délivrer un permis de construire une résidence de 28 logements sur les parcelles cadastrées section AH n°110 à 114, ensemble la décision implicite rejetant son recours gracieux ;

2°) d'enjoindre au maire de Peymeinade de lui délivrer le permis de construire sollicité dans un délai d'un mois à compter de la notification du jugement à intervenir sous astreinte de 100 euros par jour de retard ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Peymeinade la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que le motif tiré de la méconnaissance des dispositions des articles L. 332-15 et L. 111-11 du code de l'urbanisme est illégal.

Par un mémoire en défense enregistré le 24 janvier 2024, la commune de Peymeinade, représentée par Me Barbaro, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 2 500 euros soit mise à la charge de la société requérante au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que les moyens soulevés par la société requérante ne sont pas fondés.

La clôture immédiate de l'instruction a été prononcée par ordonnance du 19 février 2024.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'énergie ;
- le code de l'urbanisme ;
- 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 du 15 mai 2024 :

- le rapport de Mme Soler, rapporteure,
- les conclusions de M. Beyls, rapporteur public,
- et les observations de Me Blua, représentant la commune de Peymeinade.

Considérant ce qui suit :

1. La société F. a déposé, le 20 juillet 2022, une demande de permis de construire valant permis de démolir pour la réalisation d'une résidence de 28 logements et la démolition d'un cabanon agricole et d'une réserve d'eau d'arrosage sur les parcelles cadastrées section AH n°110 à 114 situées à Peymeinade. Elle a complété sa demande le 2 novembre 2022. Par un arrêté du 2 février 2023, le maire de Peymeinade a refusé de lui délivrer le permis de construire sollicité. Par un courrier, reçu le 30 mars 2023 par la commune, la société F. a formé un recours gracieux contre cet arrêté implicitement rejeté. La société F. demande au tribunal d'annuler l'arrêté du 2 février 2023, ensemble la décision implicite rejetant son recours gracieux.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. Aux termes de l'article L.111-11 du code de l'urbanisme : « *Lorsque, compte tenu de la destination de la construction ou de l'aménagement projeté, des travaux portant sur les réseaux publics de distribution d'eau, d'assainissement ou de distribution d'électricité sont nécessaires pour assurer la desserte du projet, le permis de construire ou d'aménager ne peut être accordé si l'autorité compétente n'est pas en mesure d'indiquer dans quel délai et par quelle collectivité publique ou par quel concessionnaire de service public ces travaux doivent être exécutés. / (...)* ». Ces dispositions poursuivent notamment le but d'intérêt général d'éviter à la collectivité publique

ou au concessionnaire d'être contraint, par le seul effet d'une initiative privée, de réaliser des travaux d'extension ou de renforcement des réseaux publics, sans prise en compte des perspectives d'urbanisation et de développement de la collectivité, et de garantir leur cohérence et leur bon fonctionnement. Un permis de construire doit être refusé lorsque, d'une part, des travaux d'extension ou de renforcement de la capacité des réseaux publics de distribution d'eau, d'assainissement ou d'électricité sont nécessaires à la desserte de la construction projetée et que, d'autre part, l'autorité compétente n'est pas en mesure d'indiquer dans quel délai et par quelle collectivité publique ou par quel concessionnaire de service public ces travaux doivent être exécutés, après avoir, le cas échéant, accompli les diligences appropriées pour recueillir les informations nécessaires à son appréciation. En application de l'article L.332-6 du code de l'urbanisme, les bénéficiaires d'autorisations de construire peuvent être tenus de réaliser et de financer les équipements propres à l'opération autorisée mentionnés à l'article L.332-15 du même code, aux termes duquel : « *L'autorité qui délivre l'autorisation de construire, d'aménager, ou de lotir exige, en tant que de besoin, du bénéficiaire de celle-ci la réalisation et le financement de tous travaux nécessaires à la viabilité et à l'équipement de la construction, du terrain aménagé ou du lotissement, notamment en ce qui concerne la voirie, l'alimentation en eau, gaz et électricité, (...) / Les obligations imposées par l'alinéa ci-dessus s'étendent au branchement des équipements propres à l'opération sur les équipements publics qui existent au droit du terrain sur lequel ils sont implantés et notamment aux opérations réalisées à cet effet en empruntant des voies privées ou en usant de servitudes. / Toutefois, en ce qui concerne le réseau électrique, le bénéficiaire du permis ou de la décision de non-opposition est redevable de la part de la contribution prévue au troisième alinéa du II de l'article 4 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, correspondant au branchement et à la fraction de l'extension du réseau située sur le terrain d'assiette de l'opération, au sens de cette même loi et des textes pris pour son application. / L'autorisation peut également, avec l'accord du demandeur et dans les conditions définies par l'autorité organisatrice du service public de l'eau ou de l'électricité, prévoir un raccordement aux réseaux d'eau ou d'électricité empruntant, en tout ou partie, des voies ou emprises publiques, sous réserve que ce raccordement n'excède pas cent mètres et que les réseaux correspondants, dimensionnés pour correspondre exclusivement aux besoins du projet, ne soient pas destinés à desservir d'autres constructions existantes ou futures. / (...) ».* Enfin, aux termes de l'article L.342-11 du code de l'énergie dans sa rédaction applicable au litige : « *La contribution prévue à l'article L. 342-6 pour le raccordement des consommateurs au réseau de distribution est versée, (...) par les redevables mentionnés aux 1°, 2°, 3°, 4° et 5° suivants : / 1° Lorsque l'extension est rendue nécessaire par une opération ayant fait l'objet d'un permis de construire, (...) la contribution correspondant aux équipements mentionnés au troisième alinéa de l'article L. 332-15 du code de l'urbanisme est versée par le bénéficiaire du permis ou de la décision de non-opposition. / La part de contribution correspondant à l'extension située hors du terrain d'assiette de l'opération reste due par la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent pour la perception des participations d'urbanisme. / (...) ».*

3. Il résulte de ces dispositions, que pour l'alimentation en électricité, relèvent des équipements propres à l'opération ceux qui sont nécessaires à la viabilité et à l'équipement de la construction ou du terrain jusqu'au branchement sur le réseau public d'électricité qui existe au droit du terrain, en empruntant, le cas échéant, des voies privées ou en usant de servitudes, ou, dans les conditions définies au quatrième alinéa de l'article L. 332-15, en empruntant, en tout ou partie, des voies ou emprises publiques, sous réserve dans ce dernier cas que le raccordement n'excède pas cent mètres et que les réseaux correspondants, dimensionnés pour correspondre exclusivement aux besoins du projet, ne soient pas destinés à desservir d'autres constructions existantes ou futures. En revanche, pour l'application de ces dispositions, les autres équipements de raccordement aux réseaux publics d'électricité, notamment les ouvrages d'extension ou de branchement en basse

tension, et, le cas échéant, le renforcement des réseaux existants, ont le caractère d'équipements publics. En outre, il résulte des dispositions du troisième alinéa de l'article L. 332-15 du code de l'urbanisme et du 1° de l'article L. 342-11 du code de l'énergie que la contribution correspondant aux équipements situés sur le terrain d'assiette de l'opération est versée par le bénéficiaire du permis de construire.

4. En l'espèce, et d'une part, il ressort de la lecture de l'avis d'Enedis du 13 janvier 2023, que le raccordement du projet en litige nécessite la création d'un poste de distribution publique sur le terrain d'assiette de l'opération. La contribution correspondant à cet ouvrage est versée par le bénéficiaire de l'autorisation d'urbanisme, et non par la commune, sans qu'il soit besoin de s'interroger sur le point de savoir si cet ouvrage constitue un équipement public ou un équipement propre. A cet égard, il ressort de la lecture de l'avis précité, que la réalisation de ce poste de transformation n'a pas été prévue au sein de la contribution éventuellement due par la commune et qu'à contrario, il y est précisé que le maître d'ouvrage de l'opération devra se rapprocher d'Enedis afin de définir les modalités de financement de ce poste. Par suite, dès lors que son financement ne relevait pas de sa charge et que les délais d'exécution des travaux avaient été indiqués par la société Enedis, la commune ne pouvait refuser le permis de construire en litige au motif qu'elle n'était pas en mesure d'indiquer si les travaux de création d'un poste HTA-BT pouvaient être exécutés et sous quels délais. D'autre part, il ressort de ce même avis que, pour une puissance de raccordement estimée de 328 kilovoltampères, le raccordement du terrain d'assiette au réseau public d'électricité nécessite « un allongement HTA de 2x90 mètres et la création de 2 départs BT de 2x10 mètres sur le domaine public ». Cet avis précise que la longueur de l'extension du réseau est de « 100 mètres en dehors du terrain d'assiette de l'opération ». Ainsi, alors que ces travaux n'excèdent pas cent mètres et qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que ceux-ci excéderaient, par leurs caractéristiques et leurs dimensions, les seuls besoins des constructions projetées par la société pétitionnaire, ils pouvaient être mis à la charge de la société pétitionnaire, conformément aux dispositions précitées de l'article L. 332-15 du code de l'urbanisme. Dès lors, le motif tiré de l'application des dispositions de l'article L. 111-11 du code de l'urbanisme au regard des travaux nécessaires pour assurer la desserte du projet par le réseau de distribution d'électricité, n'est pas de nature à justifier légalement le refus de délivrer le permis de construire demandé par la société F..

5. Il résulte de tout ce qui précède, que l'arrêté du 2 février 2023 du maire de Peymeinade doit être annulé, ensemble la décision implicite rejetant le recours gracieux de la société requérante.

#### Sur les conclusions aux fins d'injonction et d'astreinte :

6. Lorsque le juge annule un refus d'autorisation ou une opposition à une déclaration après avoir censuré l'ensemble des motifs que l'autorité compétente a énoncés dans sa décision conformément aux prescriptions de l'article L.424-3 du code de l'urbanisme ainsi que, le cas échéant, les motifs qu'elle a pu invoquer en cours d'instance, il doit ordonner à l'autorité compétente de délivrer l'autorisation ou de prendre une décision de non-opposition. Il n'en va autrement que s'il résulte de l'instruction soit que les dispositions en vigueur à la date de la décision annulée, qui eu égard aux dispositions de l'article L.600-2 du code de l'urbanisme demeurent applicables à la demande, interdisent de l'accueillir pour un motif que l'administration n'a pas relevé, ou que, par suite d'un changement de circonstances, la situation de fait existant à la date du jugement y fait obstacle.

7. Le présent jugement censure le motif de refus par lequel le maire de Peymeinade a refusé de délivrer à la société F. le permis de construire sollicité. Il ne résulte pas de l'instruction que les dispositions en vigueur à la date de l'arrêté attaqué, interdiraient d'accueillir l'autorisation sollicitée par la société requérante, ni que la situation de fait existant à la date du présent jugement y ferait obstacle. Dès lors, il y a lieu d'enjoindre au maire de Peymeinade de délivrer à la société F. le permis de construire sollicité dans le délai d'un mois à compter de la notification du présent jugement. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu d'assortir cette injonction d'une astreinte.

Sur les frais liés au litige :

8. Les dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de la société F., qui n'est pas la partie perdante, la somme que la commune de Peymeinade demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Il y a lieu, en revanche, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de la commune de Peymeinade une somme de 1 500 euros à ce titre.

**DECIDE :**

Article 1<sup>er</sup> : L'arrêté du 2 février 2023 du maire de Peymeinade, ensemble la décision implicite rejetant le recours gracieux de la société F. sont annulés.

Article 2 : Il est enjoint au maire de Peymeinade de délivrer à la société F. le permis de construire sollicité sur les parcelles cadastrées section AH n°110 à 114, dans le délai d'un mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 3 : La commune de Peymeinade versera à la société F. une somme de 1 500 (mille cinq cents) euros au titre 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 jugement sera notifié à la société anonyme F. et à la commune de Peymeinade.

Délibéré après l'audience du 15 mai 2024, à laquelle siégeaient :

M. Taormina, président,  
Mme Soler, première conseillère,  
Mme Sandjo, conseillère,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 5 juin 2024.

La rapporteure,

Le président,

signé

signé

N. SOLER

G. TAORMINA

La greffière,

signé

O. MOULOU

La République mande et ordonne au préfet des Alpes-Maritimes 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,  
Pour le greffier en chef,  
Ou par délégation la greffière,

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NICE**

**N°2201299**

---

**SOCIETE H.**

---

Mme Naïs Soler  
Rapporteure

---

M. Nicolas Beyls  
Rapporteur public

---

Audience du 26 juin 2024  
Décision du 17 juillet 2024

---

C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Nice

(4ème Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés les 10 mars, 4, 11 août et 10 octobre 2022, la société civile immobilière H., représentée par Me Luciani, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler l'arrêté du 27 juin 2019 par lequel le maire de Théoule-sur-Mer a accordé à M. B. un permis de construire pour le réaménagement et la surélévation d'un bâtiment existant sur les parcelles cadastrées section A n° 1049 et 1050 ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Théoule-sur-Mer et de M. B. la somme de 5 000 euros chacun au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- l'arrêté attaqué méconnaît les dispositions de l'article L. 431-1 du code de l'urbanisme en l'absence de recours à un architecte ;
- le dossier joint à la demande est entaché d'erreurs, d'omissions et d'inexactitudes ayant induit en erreur l'administration ;
- les prescriptions assortissant l'arrêté ne sont pas motivées ;
- l'arrêté attaqué est illégal en l'absence d'avis conforme du préfet ;
- il méconnaît les dispositions de l'article R. 111-17 du code de l'urbanisme ;
- il méconnaît les dispositions de l'article R. 111-25 du code de l'urbanisme ;
- il méconnaît les dispositions de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme ;
- il méconnaît les dispositions de l'article R. 111-28 du code de l'urbanisme.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 15 juin et 21 septembre 2022, M. B., représentée par Me Rodriguez, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 5 000 euros soit mise à la charge de la société requérante au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la requête est irrecevable dès lors qu'elle méconnaît les dispositions de l'article R. 414-5 du code de justice administrative ainsi que celles de l'article R. 600-4 du code de l'urbanisme, en l'absence d'intérêt à agir de la société requérante et de sa tardiveté ;
- les moyens soulevés par la société requérante ne sont pas fondés.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 12 juillet et 2 septembre 2022, la commune de Théoule-sur-Mer, représentée par Me Masquelier, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 4 000 euros soit mise à la charge de la société requérante au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la requête est irrecevable en l'absence d'intérêt à agir de la société requérante et comme étant tardive ;
- les moyens soulevés par la société requérante ne sont pas fondés.

Par un mémoire indemnitaire présenté sur le fondement de l'article L. 600-7 du code de l'urbanisme, enregistré le 11 juillet 2022 et complété le 16 août 2022, M. B. demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures, de condamner le requérant à lui verser la somme de 2 000 euros en réparation du préjudice qu'il estime avoir subi.

Par un mémoire, enregistré le 4 août 2022, la société H. conclut au rejet de cette demande et à ce qu'une somme de 4 000 euros soit mise à la charge de M. B. au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par ordonnance du 12 octobre 2022, la clôture d'instruction a été fixée au 31 octobre 2022.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de l'urbanisme ;
- 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 Soler,
- les conclusions de M. Beyls, rapporteur public,
- et les observations de Me Eglie-Richters, substituant Me Luciani, représentant la société requérante, et de Me Quema, substituant Me Masquelier, représentant la commune de Théoule-sur-Mer.

Considérant ce qui suit :

1. La société H. est propriétaire d'un appartement au sein d'un bâtiment situé sur les parcelles cadastrées section A n° 1049 et 1050. M. B. est propriétaire des 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> étages dans un bâtiment mitoyen situé sur les mêmes parcelles. Il a déposé une demande de permis de construire en vue du réaménagement et de la surélévation de ce bâtiment. Par un arrêté du 27 juin 2019, le maire de Théoule-sur-Mer lui a accordé le permis de construire sollicité. Par sa requête, la société H. demande l'annulation de cet arrêté.

Sur la fin de non-recevoir tirée du défaut d'intérêt à agir de la société requérante :

2. Aux termes de l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme : « *Une personne autre que l'Etat, les collectivités territoriales ou leurs groupements ou une association n'est recevable à former un recours pour excès de pouvoir contre une décision relative à l'occupation ou à l'utilisation du sol régie par le présent code que si la construction, l'aménagement ou le projet autorisé sont de nature à affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien qu'elle détient ou occupe régulièrement ou pour lequel elle bénéficie d'une promesse de vente, de bail, ou d'un contrat préliminaire mentionné à l'article L. 261-15 du code de la construction et de l'habitation. / (...)* ». Et aux termes de l'article L. 600-1-3 du même code : « *Sauf pour le requérant à justifier de circonstances particulières, l'intérêt pour agir contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager s'apprécie à la date d'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire* ».

3. Il résulte de ces dispositions qu'il appartient, en particulier, à tout requérant qui saisit le juge administratif d'un recours pour excès de pouvoir tendant à l'annulation d'un permis de construire, de démolir ou d'aménager, de préciser l'atteinte qu'il invoque pour justifier d'un intérêt lui donnant qualité pour agir, en faisant état de tous éléments suffisamment précis et étayés de nature à établir que cette atteinte est susceptible d'affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance de son bien. Lorsque le requérant, sans avoir contesté le permis initial ou après avoir épuisé les voies de recours contre le permis initial, ainsi devenu définitif, forme un recours contre un permis de construire modificatif, son intérêt pour agir doit être apprécié au regard de la portée des modifications apportées par le permis modificatif au projet de construction initialement autorisé. Il appartient dans tous les cas au défendeur, s'il entend contester l'intérêt à agir du requérant, d'apporter tous éléments de nature à établir que les atteintes alléguées sont dépourvues de réalité. Le juge de l'excès de pouvoir apprécie la recevabilité de la requête au vu des éléments ainsi versés au dossier par les parties, en écartant, le cas échéant, les allégations qu'il jugerait insuffisamment étayées, mais sans pour autant exiger de l'auteur du recours qu'il apporte la preuve du caractère certain des atteintes qu'il invoque au soutien de la recevabilité de celui-ci. Eu égard à sa situation particulière, le voisin immédiat justifie, en principe, d'un intérêt à agir lorsqu'il fait état devant le juge, qui statue au vu de l'ensemble des pièces du dossier, d'éléments relatifs à la nature, à l'importance ou à la localisation du projet de construction ou, lorsque le contentieux porte sur un permis de construire modificatif, des modifications apportées au projet.

4. En l'espèce, la société H. n'est devenue propriétaire du bien au titre duquel elle se prévaut d'un intérêt pour agir que le 12 avril 2019, postérieurement à l'affichage de la demande du pétitionnaire le 15 février 2019. Si la société requérante se prévaut de ce qu'elle avait conclu un compromis de vente pour l'acquisition de ce bien dès le 13 février 2019 de sorte qu'elle avait intérêt à agir contre le permis de construire contesté à compter de cette date, il ressort toutefois des pièces du dossier que ce compromis avait été signé par M. N. et que ce n'est que par la mise en œuvre de la clause de substitution contenue dans ce document que la société H. est devenue propriétaire du bien à la date du 12 avril 2019. Dans ces conditions, alors que cette dernière ne

peut se prévaloir de la promesse de vente conclue le 13 février 2019 et qu'elle n'invoque aucune circonstance particulière à cet égard, M. B. est fondé à soutenir qu'elle n'a pas intérêt à agir à l'encontre du permis de construire de litigieux dès lors que celui-ci s'apprécie à la date d'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire.

5. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres fins de non-recevoir, que la requête de la société H. est irrecevable et doit être rejetée comme telle.

Sur les conclusions de M. B. tendant à l'application de l'article L. 600-7 du code de l'urbanisme :

6. Aux termes de l'article L. 600-7 du code de l'urbanisme : « *Lorsque le droit de former un recours pour excès de pouvoir contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager est mis en œuvre dans des conditions qui traduisent un comportement abusif de la part du requérant et qui causent un préjudice au bénéficiaire du permis, celui-ci peut demander, par un mémoire distinct, au juge administratif saisi du recours de condamner l'auteur de celui-ci à lui allouer des dommages et intérêts. La demande peut être présentée pour la première fois en appel* ».

7. Par mémoire distinct enregistré le 11 juillet 2022 et complété le 16 août 2022, M. B. demande la condamnation de la société H. à lui verser la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 600-7 du code de l'urbanisme. S'il résulte du point 4 du présent jugement que la société requérante n'a pas intérêt à agir à l'encontre du permis litigieux à la date d'affichage de la demande du pétitionnaire le 15 février 2019, il est constant que la société H. bénéficie de la qualité de voisin immédiat du projet litigieux. Il ressort des pièces du dossier et notamment des constats d'huissier produits tant par la société requérante que par le pétitionnaire en défense que le projet en litige a pour effet de créer un étage supplémentaire à proximité immédiate du bien détenu par la société H. et emporte, par la création d'ouvertures, des vues réciproques. Ainsi, au regard de la configuration des lieux et de la consistance du projet autorisé par le permis de construire attaqué, le projet en litige est de nature à affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien détenu par la société H.. Dans ces conditions, le recours de la société H. ne saurait être regardé comme traduisant un comportement abusif de sa part et les conclusions de M. B. à fin d'allocation de dommages et intérêts doivent être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

8. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de la commune de Théoule-sur-Mer et de M. B., qui ne sont pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que la société H. demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Il y a lieu, en revanche, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de la société H. une somme de 800 euros au titre des frais exposés par la commune de Théoule-sur-Mer et non compris dans les dépens ainsi qu'une somme de 800 euros au titre des frais exposés par M. B. et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : La requête de la société H. est rejetée.

Article 2 : La société H. versera à la commune de Théoule-sur-Mer une somme de 800 euros (huit cent) ainsi qu'une somme de même montant à M. B. au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à la société civile immobilière H., à la commune de Théoule-sur-Mer et à M. B..

Délibéré après l'audience du 26 juin 2024, à laquelle siégeaient :

Mme Pouget, présidente,  
Mme Soler, première conseillère,  
Mme Sandjo, conseillère,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 17 juillet 2024.

La rapporteure,

La présidente,

Signé

Signé

N. SOLER

M. POUGET

La greffière,

Signé

S. GENOVESE

La République mande et ordonne au préfet des Alpes-Maritimes 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,

Pour le greffier en chef,

Ou par délégation la greffière,

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NICE**

**N°2106705**

---

SOCIETE M. ET AUTRES

---

Mme Naïs Soler  
Rapporteure

---

M. Nicolas Beyls  
Rapporteur public

---

Audience du 5 juin 2024  
Décision du 26 juin 2024

---

C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Nice

(4<sup>ème</sup> chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires enregistrés les 27 décembre 2021, 15 décembre 2022, 28 février, 2 mai, 8 août 2023, 7 mai et 1<sup>er</sup> juin 2024, la société civile immobilière (SCI) M., Mme A. et M. A., représentés par Me Aonzo, demandent au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 21 juillet 2021 par lequel le maire de Châteauneuf-Grasse a refusé de délivrer à la société M. un permis de construire 4 bâtiments comprenant 108 logements sociaux, un commerce et une crèche sur la parcelle cadastrée section AI n°37, ensemble la décision du 17 septembre 2021 rejetant leur recours gracieux ;

2°) d'enjoindre au maire de Châteauneuf-Grasse de délivrer à la société M. le permis de construire sollicité dans un délai d'un mois à compter de la notification du jugement à intervenir sous astreinte de 1 000 euros par jour de retard ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Châteauneuf-Grasse la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- les motifs tirés de l'incomplétude du dossier joint à la demande de permis de construire sont entachés d'illégalité en l'absence de demande d'éléments complémentaires sur ces points et dès lors que ces éléments ne sont pas exigés par les dispositions du code de l'urbanisme ;
- le motif tiré de la violation de l'emplacement réservé COM 9 est entaché d'illégalité ;
- le motif tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article DG 7 du règlement du plan local d'urbanisme est entaché d'illégalité ;

- le motif tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article DP U et AU 8 du règlement du plan local d'urbanisme est entaché d'illégalité ;
- l'arrêté attaqué est entaché de détournement de pouvoir ;
- l'instruction de la demande a été faite par des autorités incompétentes ;
- le délai d'instruction communiqué à la société pétitionnaire est erroné de sorte qu'elle est titulaire d'un permis de construire tacite illégalement retiré en l'absence de procédure contradictoire préalable ;
- l'arrêté attaqué est entaché d'un défaut de motivation ;
- la modification du délai d'instruction n'a pas été faite dans les délais réglementaires de sorte qu'elle est titulaire d'un permis de construire tacite illégalement retiré en l'absence de procédure contradictoire préalable.

Par des mémoires en défense enregistrés les 19 janvier, 30 mars, 29 mai 2023 et 29 mai 2024 la commune de Châteauneuf-Grasse, représentée par Me Broc, conclut à l'irrecevabilité de la requête de M. et Mme A., au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 5 000 euros soit mise à la charge des requérants au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- M. et Mme A. n'ont pas d'intérêt pour agir ;
- la décision est légalement justifiée par des motifs autres que ceux initialement indiqués et fondés sur la situation existant à la date de cette décision ;
- les moyens soulevés par les requérants ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code de l'urbanisme ;
- 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 du 5 juin 2024 :

- le rapport de Mme Soler, rapporteure,
- les conclusions de M. Beyls, rapporteur public,
- et les observations de Me Aonzo, représentant les requérants, et de Me Broc, représentant la commune de Châteauneuf-Grasse.

Considérant ce qui suit :

1. M. et Mme A. sont propriétaires de la parcelle cadastrée section AI n°37 située sur le territoire de la commune de Châteauneuf-Grasse. Ils ont signé, le 14 mai 2020, une promesse de vente de leur terrain à la société M., prolongée par un avenant du 28 février 2022. La société M. a déposé, le 5 novembre 2020 une demande de permis de construire 4 bâtiments comprenant 108 logements sociaux, un commerce et une crèche. Sa demande a été complétée le 4 février 2021. Par un arrêté du 21 juillet 2021, le maire de Châteauneuf-Grasse a refusé de lui délivrer le permis

de construire sollicité. Par un courrier, reçu le 20 septembre 2021 par la commune, la société M. et M. et Mme A. ont formé un recours gracieux contre cet arrêté. Aucune réponse n'a été apportée à leur demande. Les requérants demandent au tribunal d'annuler l'arrêté du 21 juillet 2021, ensemble la décision implicite rejetant leur recours gracieux.

Sur la fin de non-recevoir tirée de l'absence d'intérêt pour agir de M. et Mme A. :

2. En l'espèce, M. et Mme A. ont conclu le 14 mai 2020, pour une durée de douze mois, une promesse de vente avec la société M., prorogée pour une nouvelle durée de douze mois par un avenant du 28 février 2022 et portant sur la parcelle objet du refus de permis de construire en litige. Cette promesse comporte comme condition suspensive l'obtention d'un permis de construire. Dans ces conditions, M. et Mme A. ont intérêt à contester le refus de permis de construire opposé à la société M..

Sur les conclusions aux fins d'annulation :

3. En premier lieu, et d'une part, aux termes de l'article R.\*424-1 du code de l'urbanisme : « *A défaut de notification d'une décision expresse dans le délai d'instruction déterminé comme il est dit à la section IV du chapitre III ci-dessus, le silence gardé par l'autorité compétente vaut, selon les cas : / (...) / b) Permis de construire, permis d'aménager ou permis de démolir tacite. / (...)* ». Aux termes de l'article R.\*423-23 du code de l'urbanisme : « *Le délai d'instruction de droit commun est de : / (...) / b) Deux mois pour les demandes de permis de démolir et pour les demandes de permis de construire portant sur une maison individuelle, au sens du titre III du livre II du code de la construction et de l'habitation, ou ses annexes ; / c) Trois mois pour les autres demandes de permis de construire et pour les demandes de permis d'aménager* ». D'autre part, aux termes de l'article R.\*423-18 du code de l'urbanisme : « *Le délai d'instruction est déterminé dans les conditions suivantes : / a) Un délai de droit commun est défini par la sous-section 2 ci-dessous. En application de l'article R. 423-4, il est porté à la connaissance du demandeur par le récépissé ; / b) Le délai de droit commun est modifié dans les cas prévus par le paragraphe 1 de la sous-section 3 ci-dessous. La modification est notifiée au demandeur dans le mois qui suit le dépôt de la demande ; / (...)* ». Il résulte des articles R\*423-4, R\*423-5, R\*423-18, R\*423-42, R\*423-43 et R\*424-1 du code de l'urbanisme qu'à l'expiration du délai d'instruction tel qu'il résulte de l'application des dispositions du chapitre III du titre II du livre IV du code de l'urbanisme relatives à l'instruction des déclarations préalables, des demandes de permis de construire, d'aménager ou de démolir naît une décision de non-opposition à déclaration préalable ou un permis tacite. Une modification du délai d'instruction notifiée après l'expiration du délai d'un mois prévu à l'article R\*423-18 de ce code ou qui, bien que notifiée dans ce délai, ne serait pas motivée par l'une des hypothèses de majoration prévues aux articles R\*423-24 à R\*423-33 du même code, n'a pas pour effet de modifier le délai d'instruction de droit commun à l'issue duquel naît un permis tacite ou une décision de non-opposition à déclaration préalable. Dans ce cas, un permis tacite naît à l'expiration du délai d'instruction, sans qu'une telle demande puisse y faire obstacle.

4. Contrairement à ce que fait valoir la commune en défense, le délai d'un mois mentionné aux dispositions de l'article R.\*423-18 du code de l'urbanisme court à compter de la date de réception ou de dépôt du dossier de demande de permis en mairie, et non à compter de la date à laquelle ce dossier est complet. De même, contrairement à ce que fait également valoir la commune en défense, seule la date de notification du courrier prolongeant le délai d'instruction d'une demande doit être prise en compte pour s'assurer du respect du délai d'un mois mentionné aux mêmes dispositions. Ainsi, la commune ne peut se prévaloir de la date à laquelle elle a adressé un

tel courrier pour soutenir qu'une telle prolongation aurait été faite dans ce délai d'un mois. Enfin, il résulte des dispositions de l'article R.\*423-47 du code de l'urbanisme que lorsque les courriers sont adressés au demandeur par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, l'intéressé est réputé en avoir reçu notification à la date de la première présentation du courrier. Il incombe à l'administration d'établir la date à laquelle le pli portant notification son courrier a régulièrement fait l'objet d'une première présentation à l'adresse de l'intéressé.

5. Enfin, aux termes de l'article R.\*423-19 du code de l'urbanisme : « *Le délai d'instruction court à compter de la réception en mairie d'un dossier complet* » et aux termes de l'article R.\*423-22 du même code : « *Pour l'application de la présente section, le dossier est réputé complet si l'autorité compétente n'a pas, dans le délai d'un mois à compter du dépôt du dossier en mairie, notifié au demandeur ou au déclarant la liste des pièces manquantes dans les conditions prévues par les articles R. 423-38 et R. 423-41* ». Il résulte de ces dernières dispositions qu'en cas de demande de pièces complémentaires, le délai d'instruction est interrompu, à la condition toutefois que cette demande intervienne dans le délai d'un mois et qu'elle porte sur l'une des pièces limitativement énumérées par le code de l'urbanisme. Ainsi, le délai d'instruction n'est ni interrompu ni modifié par une demande intervenant après ce délai d'un mois. Dans ce cas, un permis tacite naît à l'expiration du délai d'instruction, sans qu'une telle demande puisse y faire obstacle.

6. En l'espèce, il ressort des pièces du dossier que la société pétitionnaire a déposé la demande de permis de construire en litige le 5 novembre 2020. Il ressort également des pièces du dossier que le courrier portant modification du délai d'instruction et demande de pièces complémentaires adressé par la commune de Châteauneuf-Grasse a été posté le 4 décembre 2020. La société M. fait valoir que cette demande lui a été notifiée le 7 décembre 2020 soit postérieurement au délai d'un mois prévu par les dispositions des articles R.\*423-18 et R.\*423-22 du code de l'urbanisme. La commune n'apporte aucun élément de nature à démontrer que ce pli aurait régulièrement fait l'objet d'une première présentation à l'adresse de la société requérante avant cette date. Dans ces conditions, d'une part, le dossier de demande de permis de construire de la société M. doit être regardé comme complet dès son dépôt à la date du 5 novembre 2020, d'autre part, la délai d'instruction applicable à cette demande est le délai d'instruction de droit commun de trois mois prévu par les dispositions de l'article R.\*423-23 du code de l'urbanisme et celui-ci a commencé à courir à compter du 5 novembre 2020. La société pétitionnaire est ainsi devenue titulaire d'un permis de construire tacite le 5 février 2021.

7. En second lieu, aux termes de l'article L.121-1 du code des relations entre le public et l'administration : « *Exception faite des cas où il est statué sur une demande, les décisions individuelles qui doivent être motivées en application de l'article L.211-2, ainsi que les décisions qui, bien que non mentionnées à cet article, sont prises en considération de la personne, sont soumises au respect d'une procédure contradictoire préalable* » Aux termes de l'article L.211-2 du même code : « *Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent. / A cet effet, doivent être motivées les décisions qui : / (...) / 4° Retirent ou abrogent une décision créatrice de droits ; / (...)* ». Et aux termes de l'article L.122-1 de ce code : « *Les décisions mentionnées à l'article L.211-2 n'interviennent qu'après que la personne intéressée a été mise à même de présenter des observations écrites et, le cas échéant, sur sa demande, des observations orales. Cette personne peut se faire assister par un conseil ou représenter par un mandataire de son choix. / L'administration n'est pas tenue de satisfaire les demandes d'audition abusives, notamment par leur nombre ou leur caractère répétitif ou systématique* ». Si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements, un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable, suivie à titre obligatoire ou

facultatif, n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de cette décision ou s'il a privé les intéressés d'une garantie. Sauf urgence ou circonstances exceptionnelles, un permis de construire ne peut être retiré sans qu'ait été préalablement respectée la procédure contradictoire, permettant au titulaire du permis de construire d'être informé de la mesure qu'il est envisagé de prendre, ainsi que des motifs sur lesquels elle se fonde, et de bénéficier d'un délai suffisant pour présenter ses observations. Le respect de la procédure ainsi prévue par les dispositions de l'article L.122-1 du même code constitue une garantie pour le titulaire du permis de construire que l'autorité administrative entend rapporter.

8. Il résulte de ce qui a été dit au point 6 que l'arrêté en litige, par lequel le maire de Châteauneuf-Grasse a refusé le permis de construire sollicité par la société M., intervenu le 21 juillet 2021 postérieurement à l'expiration du délai de trois mois courant à compter du 5 novembre 2020 à l'issue duquel la société pétitionnaire était devenue titulaire d'un permis de construire tacite, doit s'analyser comme une décision de retrait d'un permis de construire tacite. Il est constant que l'arrêté en litige n'a pas été précédé d'une procédure contradictoire préalable en application des dispositions citées au point 7, privant ainsi la société pétitionnaire d'une garantie. Par suite, les requérants sont fondés à soutenir que l'arrêté du 21 juillet 2021 par lequel le maire de Châteauneuf-Grasse a retiré le permis de construire tacitement délivré à la société M. a été pris en méconnaissance des dispositions de l'article L.121-1 du code des relations entre le public et l'administration.

9. Si la commune de Châteauneuf-Grasse demande qu'il soit procédé à une substitution de motifs, se prévalant notamment de la méconnaissance de l'article R.111-2 du code de l'urbanisme et du règlement sanitaire départemental, une telle substitution, qui a trait aux motifs qui fondent l'arrêté attaqué, ne peut utilement remédier à l'irrégularité de procédure qui l'entache.

10. Il résulte de tout ce qui précède que l'arrêté du maire de Châteauneuf-Grasse du 21 juillet 2021 doit être annulé, ensemble la décision implicite rejetant le recours gracieux des requérants. Pour l'application de l'article L.600-4-1 du code de l'urbanisme, aucun des autres moyens soulevés par les requérants n'est susceptible de fonder l'annulation de cette décision.

Sur les conclusions aux fins d'injonction et d'astreinte :

11. Il résulte de ce qui a été dit au point 6, qu'à l'expiration d'un délai de trois mois, courant à compter du 5 novembre 2020, soit le 5 février 2021, la société pétitionnaire était devenue titulaire d'un permis de construire tacite. Par suite, l'exécution du présent jugement n'implique pas qu'il soit enjoint au maire de Châteauneuf-Grasse de délivrer à la société M. le permis de construire sollicité. Les conclusions aux fins d'injonction et d'astreinte présentées par les requérants ne peuvent ainsi qu'être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

12. Les dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge des requérants, qui ne sont pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que la commune de Châteauneuf-Grasse demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Il y a lieu, en revanche, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de la commune de Châteauneuf-Grasse une somme globale de 1 500 euros au titre des frais exposés par les requérants et non compris dans les dépens.

## D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : L'arrêté du maire de Châteauneuf-Grasse du 21 juillet 2021 est annulé, ensemble la décision implicite rejetant le recours gracieux des requérants.

Article 2 : La commune de Châteauneuf-Grasse versera aux requérants une somme globale de 1 500 (mille cinq cents) euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à la société civile immobilière M., à Mme A., à M. A. et à la commune de Châteauneuf-Grasse.

Délibéré après l'audience du 5 juin 2024, à laquelle siégeaient :

M. Taormina, président,  
Mme Soler, première conseillère,  
Mme Sandjo, conseillère,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 26 juin 2024.

La rapporteure,

Le président,

Signé

Signé

N. SOLER

G. TAORMINA

Le greffier,

Signé

D. CREMIEUX

La République mande et ordonne au préfet des Alpes-Maritimes 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,  
Pour le greffier en chef,  
Ou par délégation la greffière,

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NICE**

**N° 2002932**

---

**SOCIETE S.**

---

**M. Matthieu Holzer**  
Rapporteur

---

**Mme Géraldine Sorin**  
Rapporteuse publique

---

Audience du 6 juin 2024  
Décision du 27 juin 2024

---

**C**

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Nice

(2ème chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés les 27 juillet 2020, 13 février 2023, 30 mars 2023, 19 avril 2023 et 16 mai 2023 ainsi que par un mémoire récapitulatif enregistré le 12 juillet 2023 et produit à la demande du tribunal en application de l'article R. 611-8-1 du code de justice administrative, la société S., prise en la personne de sa gérante en exercice, représentée par Me Martin, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) de condamner la commune de Cannes à lui verser la somme totale de 2 962 140 euros, ou à titre subsidiaire, de 1 961 010 euros, en réparation du préjudice qu'elle estime avoir subi du fait de l'illégalité de l'arrêté du 28 juillet 2017 par lequel le maire de Cannes lui a opposé un sursis à statuer sur sa demande de permis de construire portant sur la réalisation d'une villa et d'une piscine sur les parcelles cadastrées section X n<sup>os</sup> 1 et 2, situées à Cannes ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Cannes la somme de 5 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La société requérante soutient, dans le dernier état de ses écritures résultant de son mémoire récapitulatif du 12 juillet 2023, que :

- l'illégalité de l'arrêté du 28 juillet 2017 par lequel le maire de Cannes lui a opposé un sursis à statuer sur sa demande de permis de construire, qui a été annulé par le tribunal administratif de Nice dans son jugement n°1800370 du 23 décembre 2020, est constitutive d'une faute ;

- le lien de causalité entre l'illégalité de l'arrêté du 28 juillet 2017 et son préjudice est matérialisé par son impossibilité de commercialiser son terrain entre les années 2017 et 2021 ou, à minima, durant la durée de validité dudit arrêté de sursis à statuer ;

- eu égard aux caractéristiques de son terrain, des anciennes transactions et propositions d'acquisition dudit terrain ainsi que de l'état du marché immobilier à Cannes, son préjudice, qui consiste en la perte de chance de vendre ce terrain, doit être évalué à hauteur de 2 962 140 euros ou, à tout le moins, à hauteur de 1 961 010 euros.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 10 janvier 2023, 31 mars 2023, 5 mai 2023 et 13 juillet 2023, la commune de Cannes, prise en la personne de son maire en exercice, représentée par Me Orlandini, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de la société requérante la somme de 2 500 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La commune fait valoir que :

- le lien de causalité entre l'illégalité de l'arrêté du 28 juillet 2017 et le préjudice invoqué par la société requérante n'est pas établi ;
- le quantum du préjudice allégué n'est pas justifié.

Par une ordonnance du 18 juillet 2023, la clôture de l'instruction a été fixée au 10 septembre 2023 à 12 heures.

Un mémoire a été enregistré pour la commune de Cannes le 16 mai 2024, soit postérieurement à la clôture d'instruction.

Vu :

- le jugement n° 1800370 du 23 décembre 2020 du tribunal administratif de Nice ;
- les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'urbanisme ;
- 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 du 6 juin 2024 :

- le rapport de M. Holzer,
- les conclusions de Mme Sorin, rapporteure publique,
- les observations de Me Martin, représentant la société S. ;
- et les observations de Me Orlandini, représentant la commune de Cannes.

Considérant ce qui suit :

1. Le 21 avril 2017, la société S. a déposé auprès des services de la commune de Cannes une demande de permis de construire en vue de la réalisation d'une villa et d'une piscine sur les parcelles cadastrées section X n<sup>os</sup> 1 et 2. Par un arrêté du 28 juillet 2017, le maire de la commune a opposé un sursis à statuer, pour une durée de deux ans, sur cette demande. Par un jugement n° 1800370 du 23 décembre 2020, le tribunal administratif de Nice a annulé cet arrêté et a enjoint au maire de procéder à une nouvelle instruction de la demande de permis de construire déposée par la société S. Par un arrêté du 3 mars 2021, le maire de Cannes a alors délivré ledit permis de construire. Par un courrier daté du 12 décembre 2019, la société S., par l'intermédiaire de son conseil, a demandé à la commune de Cannes de lui verser la somme de 3 247 076, 48 euros en réparation du préjudice qu'elle estime avoir subi du fait de l'illégalité

de l'arrêté du 28 juillet 2017. Toutefois, le maire de Cannes a refusé de faire droit à cette demande indemnitaire préalable par un courrier daté du 30 janvier 2020 et réceptionné le 3 février suivant par le conseil de la société S. Par sa requête, ladite société demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures, de condamner la ville de Cannes à lui verser la somme totale de 2 962 140 euros, ou, à titre subsidiaire, de 1 961 010 euros, en réparation du préjudice qu'elle estime avoir subi du fait de l'illégalité fautive de l'arrêté du 28 juillet 2017.

### **Sur la responsabilité de la commune de Cannes :**

2. L'illégalité d'une décision administrative est constitutive d'une faute de nature à engager la responsabilité de l'administration à l'égard de son destinataire s'il en est résulté pour lui un préjudice direct et certain.

### **En ce qui concerne la faute de la commune de Cannes :**

3. En l'espèce, il est constant, comme cela a été mentionné au point 1, que par un jugement n° 1800370 du 23 décembre 2020, devenu définitif, le tribunal administratif de Nice a annulé l'arrêté du 28 juillet 2017 par lequel le maire de Cannes a opposé à la société S. un sursis à statuer sur sa demande de permis de construire portant sur la réalisation d'une villa et d'une piscine sur les parcelles cadastrées section Xn<sup>os</sup> 1 et 2. En application du principe énoncé au point précédent de ce jugement, la décision par laquelle l'autorité administrative oppose illégalement un sursis à statuer sur une demande de permis de construire constitue une faute de nature à engager sa responsabilité.

### **En ce qui concerne la réparation des préjudices :**

4. La perte de bénéfices ou le manque à gagner découlant de l'impossibilité de réaliser une opération immobilière en raison d'un refus illégal de sursis à statuer revêt un caractère éventuel et ne peut, dès lors, en principe, ouvrir droit à réparation. Il en va toutefois autrement si le requérant justifie de circonstances particulières, tels que des engagements de futurs clients, permettant de faire regarder ce préjudice comme présentant, en l'espèce, un caractère direct et certain. Il est fondé, si tel est le cas, à obtenir réparation au titre du bénéfice qu'il pouvait raisonnablement attendre de cette opération.

5. En l'espèce, la société S. demande à être indemnisée, à hauteur de 2 962 140 euros ou, à minima, de 1 961 010 euros, au regard de la perte de chance de vendre son terrain dès lors qu'elle s'est trouvée, selon elle, dans l'impossibilité de le commercialiser entre les années 2017 et 2021, ou, à tout le moins, durant la durée de validité de l'arrêté de sursis à statuer du 28 juillet 2017 annulé par le tribunal. Pour établir le montant de son préjudice, la société requérante se prévaut des caractéristiques de ce terrain, d'anciennes propositions d'acquisition datées des 28 mai 1999 et 31 mars 2011, pour des montants respectifs de 1 400 000 francs et de 1 500 000 euros, ainsi que de l'état du marché et des opérations immobilières dans le secteur dans lequel sont implantées les parcelles constituant ce terrain. En outre, la société requérante fait état d'une annonce, non datée, émanant d'une agence immobilière affichant un prix de vente de 4 500 000 euros et de plusieurs mandats de vente et estimations affichant, quant à eux, des prix de vente oscillant entre 3 900 000 et 1 600 000 euros. Toutefois, en se bornant à se prévaloir de ces éléments dont deux anciennes propositions d'acquisition, antérieures de respectivement plus de six et dix-huit ans par rapport à l'arrêté litigieux du 28 juillet 2017, sans faire état d'un quelconque engagement souscrit par de futurs acquéreurs potentiels ou de négociations commerciales suffisamment avancées avec ces derniers, la société requérante ne saurait être

regardée comme justifiant, en l'espèce, de circonstances particulières permettant de regarder le préjudice allégué comme présentant un caractère direct et certain. Par suite, faute de caractère direct et certain du préjudice invoqué, la demande indemnitaire présentée à ce titre par ladite société ne peut qu'être rejetée.

**Sur les frais liés au litige :**

6. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de la commune de Cannes, qui n'est pas la partie perdante dans cette instance, la somme que la société requérante demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

7. Il y a lieu, en revanche, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de la société requérante une somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par la commune de Cannes et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : La requête de la société S. est rejetée.

Article 2 : La société S. versera une somme de 1 500 (mille cinq cents) euros à la commune de Cannes en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à la société S. et à la commune de Cannes.

Délibéré après l'audience du 6 juin 2024, à laquelle siégeaient :

M. Silvestre-Toussaint-Fortesa, président,  
M. Holzer, conseiller,  
M. Combot, conseiller. parcelle  
Assistés de Mme Martin, greffière.

Rendu public par mise à disposition au greffe, le 27 juin 2024.

Le rapporteur,

signé

M. Holzer

Le président,

signé

F. Silvestre-Toussaint-Fortesa

La greffière,

signé

C. Martin

La République mande et ordonne au préfet des Alpes-Maritimes 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,

Le greffier en chef,

Ou, par délégation, la greffière