

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NICE**

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

N°2305225

M. D.

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

**M. Jonathan Bulit
Rapporteur**

Le tribunal administratif de Nice

(2^{ième} chambre)

**M. Matthieu Holzer
Rapporteur public**

**Audience du 25 septembre 2025
Décision du 16 octobre 2025**

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 20 octobre 2023, et un mémoire du 31 janvier 2025, M. D., représenté par Me Aubret, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) de surseoir à statuer, par un jugement avant dire droit, jusqu'à l'obtention d'une décision pénale de nature à statuer sur la caractérisation du délit de destruction d'espèces protégées et de leurs habitats, et de défrichement sans autorisation préalable notamment, suite à la plainte déposée par le requérant auprès du procureur de la République de Nice en date du 14 septembre 2023 ;

2°) d'annuler l'arrêté du 25 avril 2023 par lequel le maire de Saint-Martin-Vésubie a délivré à la métropole Nice Côte d'Azur un permis d'aménager ayant pour objet la réalisation d'un lotissement comprenant 12 lots à bâtir pour l'aménagement d'une zone d'activité économique située sur les parcelles cadastrales E0594, 30596, E0599, E0697, E0699, E0739, E0740, E0543, E0595, E0527, E0542, E0588, E0695, ensemble la décision implicite de rejet du recours gracieux reçu par le maire de Saint-Martin-Vésubie le 21 juin 2023 née du silence gardé par la commune ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Saint-Martin-Vésubie et de la métropole Nice Côte d'Azur la somme de 3 000 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- la requête est recevable puisqu'il dispose d'un intérêt à agir ;

- le dossier de permis d'aménager n'est pas complet au regard de l'article R. 441-1 du code de l'urbanisme ;
- l'autorisation attaquée était soumise à l'obligation d'un accord de l'établissement public du parc national du Mercantour conformément à l'article R. 425-19 du code de l'urbanisme ;
- le projet méconnaît les dispositions des articles L. 122-2 et L. 122-5 du code de l'urbanisme ;
- il méconnaît les dispositions des articles 2.2.1 et 2.2.9 relatifs à la zone UZa7 du règlement du plan local d'urbanisme de la métropole Nice Côte d'Azur ;
- il méconnaît les dispositions de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme ;
- le permis d'aménager est illégal puisque la décision de défrichement a été obtenue par fraude du pétitionnaire ;
- l'autorisation de défrichement est illégale puisqu'elle a été obtenue après l'opération de défrichement du terrain d'assiette ;
- l'évaluation environnementale méconnaît les dispositions de l'article R. 122-2 du code de l'environnement.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 10 septembre 2024 et le 2 mars 2025, la métropole Nice Côte d'Azur, prise en la personne de son président en exercice et représentée par Me Billard, conclut au rejet de la requête et en tout état de cause à ce qu'il soit mis à la charge du requérant la somme de 3 000 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La métropole Nice Côte d'Azur fait valoir à titre principal que la requête est irrecevable dès lors que le requérant ne dispose pas d'un intérêt à agir et, à titre subsidiaire, qu'aucun moyen soulevé par ce dernier n'est fondé.

Par un mémoire en défense, enregistré le 29 janvier 2025, la commune de Saint-Martin-Vésubie, prise en la personne de son maire en exercice et représentée par Me Pozzo di Borgo, conclut principalement à l'irrecevabilité de la requête, subsidiairement à son rejet au fond, ou à défaut de prononcer un sursis à statuer permettant de régulariser le permis d'aménager en litige, et en tout état de cause à ce qu'il soit mis à la charge du requérant la somme de 3 000 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La commune fait valoir à titre principal que la requête est irrecevable dès lors que le requérant ne dispose pas d'un intérêt à agir et, à titre subsidiaire, qu'aucun moyen soulevé par le requérant n'est fondé.

Par ordonnance du 4 mars 2025, la clôture d'instruction a été reportée au 4 avril 2025 à 12 heures.

Une note en délibéré non communiquée a été enregistrée le 30 septembre 2025 pour la métropole Nice Côte d'Azur.

Une note en délibéré non communiquée a été enregistrée le 1^{er} octobre 2025 pour la commune de Saint-Martin-Vésubie.

Vu :

- l'ordonnance n°2204187 du 17 janvier 2023 du juge des référés du tribunal administratif de Nice ;
- les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- 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 25 septembre 2025 :

- le rapport de M. Bulit,
- les conclusions de M. Holzer, rapporteur public,
- et les observations de Me Aubret, pour le requérant, de Me Vigier, pour la métropole Nice Côte d'Azur et de Me Pozzo di Borgo, pour la commune de Saint-Martin-Vésubie.

Considérant ce qui suit :

1. La métropole Nice Côte d'Azur a déposé le 8 avril 2022 une demande de permis d'aménager, n° PA 06127 22 M0001, complétée les 5 août 2022, 4 novembre 2022, 27 janvier 2023, 31 mars 2023, 17 avril 2023 et le 21 avril 2023 pour la réalisation d'un lotissement comprenant 12 lots à bâtir pour l'aménagement d'une zone d'activité économique sur les parcelles cadastrées section E n°594, 596, 599, 697, 699, 739, 740, 543, 595, 527, 542, 588, 695 à Saint-Martin-Vésubie. Par un arrêté du 25 avril 2023, le maire de Saint-Martin-Vésubie a délivré le permis d'aménager sollicité. M. D. a formé un recours gracieux à l'encontre de cette décision d'autorisation à la date du 21 juin 2023, qui a été rejeté à la suite du silence gardé par la commune de Saint-Martin-Vésubie. M. D. demande ainsi au tribunal d'annuler l'arrêté du 25 avril 2023 susmentionné, ensemble la décision implicite de rejet de son recours gracieux.

Sur la fin de non-recevoir opposée en défense :

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. (...)* ».

3. Il résulte de ces dispositions qu'il appartient 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. Il appartient 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.

4. M. D. fait valoir sa qualité de voisin immédiat du projet, dans la mesure où il est propriétaire de la parcelle n°E0748 sur laquelle est située sa maison d'habitation, laquelle est uniquement séparée du terrain d'assiette du projet par la route n° M2565 dite « Route de la Vésubie ». Eu égard à cette proximité, à l'ampleur et à la nature de ce projet ainsi que des atteintes que sa réalisation est susceptible de porter aux conditions de jouissance du bien immobilier du requérant, ce dernier justifie d'un intérêt pour agir à l'encontre de l'arrêté en litige du maire de Saint-Martin-Vésubie. Dans ces conditions, la fin de non-recevoir tirée de la méconnaissance de l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme soulevée par la métropole Nice Côte d'Azur et la commune de Saint-Martin-Vésubie doit être écartée.

Sur les conclusions à fin de sursis à statuer présentées par M. D. :

5. En l'espèce, si M. D. conclut à ce que le tribunal sursoit à statuer dans l'attente du jugement pénal à intervenir à la suite de la plainte déposée par ce dernier auprès du procureur de la République de Nice en date du 14 septembre 2023, aucune disposition législative ou réglementaire n'impose au juge administratif de surseoir à statuer dans un tel cas. Par suite, les conclusions susmentionnées doivent être rejetées.

Sur les conclusions aux fins d'annulation :

En ce qui concerne le moyen tiré de la méconnaissance des articles L. 122-2 et L. 122-5 du code de l'urbanisme :

6. Aux termes de l'article L. 122-5 du code de l'urbanisme : « *L'urbanisation est réalisée en continuité avec les bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants, sous réserve de l'adaptation, du changement de destination, de la réfection ou de l'extension limitée des constructions existantes, ainsi que de la construction d'annexes, de taille limitée, à ces constructions, et de la réalisation d'installations ou d'équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées.* ». Aux termes de l'article L. 122-1 de ce code : « *Les conditions d'utilisation et de protection de l'espace montagnard sont fixées par le présent chapitre qui s'applique dans les zones de montagne définies à l'article 3 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.* ». Aux termes de l'article L. 122-2 du même code : « *Les dispositions du présent chapitre sont applicables à toute personne publique ou privée pour (...) la création de lotissements (...).* ». Aux termes de l'article L. 122-7 de ce code : « *Les dispositions de l'article L. 122-5 ne s'appliquent pas lorsque le schéma de cohérence territoriale ou le plan local d'urbanisme comporte une étude justifiant, en fonction des spécificités locales, qu'une urbanisation qui n'est pas située en continuité de l'urbanisation existante est compatible avec le respect des objectifs de protection des terres agricoles, pastorales et forestières et avec la préservation des paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel prévus aux articles L. 122-9 et L. 122-10 ainsi qu'avec la protection contre les risques naturels. L'étude est soumise à l'avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites. Le plan local d'urbanisme ou la carte communale délimite alors les zones à urbaniser dans le respect des conclusions de cette étude (...).* ». Enfin, aux termes de l'article L. 442-1 du

même code : « *Constitue un lotissement la division en propriété ou en jouissance d'une unité foncière ou de plusieurs unités foncières contiguës ayant pour objet de créer un ou plusieurs lots destinés à être bâtis.* »

7. D'une part, les lotissements, définis par l'article L. 442-1 du code de l'urbanisme, qui constituent des opérations d'aménagement ayant pour but l'implantation de constructions, doivent dès lors respecter les règles tendant à la maîtrise de l'occupation des sols édictées par le code de l'urbanisme ou les documents locaux d'urbanisme, même s'ils n'ont pour objet ou pour effet, à un stade où il n'existe pas encore de projet concret de construction, que de permettre le détachement d'un lot d'une unité foncière. Par suite, lorsque le lotissement est soumis à permis d'aménager, il appartient à l'autorité compétente de refuser l'autorisation portant sur un lotissement situé dans un secteur que ces règles rendent inconstructible.

8. D'autre part, il résulte des dispositions précitées de l'article L. 122-5 du code de l'urbanisme que l'urbanisation en zone de montagne, sans être autorisée en zone d'urbanisation diffuse, peut être réalisée non seulement en continuité avec les bourgs, villages et hameaux existants, mais également en continuité avec les « *groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants* » et qu'est ainsi possible l'édification de constructions nouvelles en continuité d'un groupe de constructions traditionnelles ou d'un groupe d'habitations qui, ne s'inscrivant pas dans les traditions locales, ne pourrait être regardé comme un hameau. L'existence d'un tel groupe suppose plusieurs constructions qui, eu égard notamment à leurs caractéristiques, à leur implantation les unes par rapport aux autres et à l'existence de voies et de réseaux, peuvent être perçues comme appartenant à un même ensemble. Pour déterminer si un projet de construction réalise une urbanisation en continuité par rapport à un tel groupe, il convient de rechercher si, par les modalités de son implantation, notamment en termes de distance par rapport aux constructions existantes, ce projet sera perçu comme s'insérant dans l'ensemble existant.

9. De plus, eu égard, d'une part, au seul rapport de compatibilité prévu par l'article L. 131-7 du code de l'urbanisme entre les documents d'urbanisme qu'il mentionne et entre ces documents et les règles spécifiques à l'aménagement et à la protection des zones de montagne et, d'autre part, au rapport de conformité qui prévaut entre les décisions individuelles relatives à l'occupation ou à l'utilisation du sol et ces mêmes règles, la circonstance qu'une telle décision respecte les prescriptions du plan local d'urbanisme ne suffit pas à assurer sa légalité au regard des dispositions directement applicables de l'article L. 122-5 de ce code.

10. En l'espèce, la directive territoriale d'aménagement (DTA) des Alpes-Maritimes approuvée par le décret du 2 décembre 2003 prescrit, pour les communes situées dans « le Haut-Pays », en son paragraphe III-234, que l'urbanisation nouvelle « doit se réaliser en continuité des bourgs, villages, hameaux et groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants », « la forme urbaine et l'inscription dans le site » étant les éléments déterminants pour l'identification des bourgs, villages, hameaux et groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants. Par ailleurs, il ressort de l'arrêté du 21 février 1974 portant classement de communes et parties de communes en zone de montagne, accessible tant au juge qu'aux parties, que la commune de Saint-Martin-Vésubie est localisée en zone de montagne. Ainsi, le principe d'extension de l'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante fixé par les dispositions précitées de l'article L. 122-5 du code de l'urbanisme est applicable sur son territoire alors en outre que la DTA des Alpes-Maritimes situe la commune de Saint-Martin-Vésubie au sein du « Haut-Pays ».

11. Il ressort des pièces du dossier que le projet d'aménagement vise à la création de douze lots à bâtir pour une surface de 7 875 m² sur un terrain d'assiette de 22 846 m². Il ressort

également tant des pièces du dossier que des prises de vue extraites des sites Google Maps et Géoportail, accessibles au juge et aux parties que le projet de lotissement litigieux se situe dans une zone de la commune qui est séparée du centre-ville par une distance d'environ 600 mètres. Ce terrain d'assiette est bordé au nord-est par la route n° M2565 dite « Route de la Vésubie » et s'ouvre sur un grand espace marqué par le mitage, comptant des espaces verts, tels que des jardins privés et boisés ou à l'état naturel. Si cette vaste parcelle jouxte plusieurs parcelles bâties, ces dernières sont d'une superficie importante, avec des constructions espacées de 30 à 60 mètres sans aucune unité d'implantation. En outre, l'espace situé au sud dudit terrain d'assiette, présentant quant à lui une dizaine de constructions, est particulièrement marqué par un phénomène de mitage, sans aucune homogénéité d'implantation et au sein duquel certaines constructions sont séparées de plus de 60 mètres. Dans ces conditions, elles ne peuvent être perçues comme appartenant à un même ensemble. Contrairement à l'argumentation de la commune et de la métropole, le projet litigieux ne peut être regardé comme s'intégrant dans un groupe de constructions traditionnelles ou d'habitations existant de par les espaces ouverts et boisés séparant le terrain d'assiette des autres constructions à l'exception des quelques habitations séparées du projet par la route de la Vésubie. Ainsi, et même si le projet est desservi par une voie publique et par les réseaux, le terrain d'assiette du projet, qui se situe dans une zone d'habitat diffus ne peut pas, contrairement à ce que soutiennent les défendeurs, être regardé comme situé en continuité avec un groupe d'habitations existant au sens et pour l'application des dispositions de l'article L. 122-5 du code de l'urbanisme.

12. Enfin, s'il ressort des pièces du dossier que les auteurs du plan local d'urbanisme de la métropole Nice Côte d'Azur (ci-après, « PLUm ») ont identifié le secteur UZA7 au sein duquel se situe le terrain d'assiette du projet, comme une sous-zone d'activité mixte relevant de la zone UZ correspondante aux zones d'activités économiques, il n'est cependant pas démontré par la métropole Nice Côte d'Azur ou la commune de Saint-Martin-Vésubie que l'élaboration du PLUm aurait été précédée d'une étude soumise à l'avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites conformément aux dispositions de l'article L. 122-7 du code de l'urbanisme.

13. Dans ces conditions, et alors même que les parcelles du terrain d'assiette sont ouvertes à l'urbanisation par le PLUm, M. D. est fondé à soutenir que le maire de Saint-Martin-Vésubie a entaché son arrêté d'une erreur d'appréciation.

14. Il résulte de ce qui précède que M. D. est fondé à demander l'annulation de l'arrêté du 25 avril 2023 par lequel le maire Saint-Martin-Vésubie a délivré un permis d'aménager à la métropole Nice Côte d'Azur. Pour l'application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, aucun des autres moyens invoqués n'est susceptible, en l'état de l'instruction, de fonder cette annulation.

En ce qui concerne l'application des articles L. 600-5 et L. 600-5-1 du code de l'urbanisme :

15. Aux termes de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme : « *Sans préjudice de la mise en œuvre de l'article L. 600-5-1, le juge administratif qui, saisi de conclusions dirigées contre un permis de construire (...), estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'un vice n'affectant qu'une partie du projet peut être régularisé, limite à cette partie la portée de l'annulation qu'il prononce et, le cas échéant, fixe le délai dans lequel le titulaire de l'autorisation pourra en demander la régularisation, même après l'achèvement des travaux. Le refus par le juge de faire droit à une demande d'annulation partielle est motivé* ». Aux termes de l'article L. 600-5-1 du même code : « *Sans préjudice de la mise en œuvre de l'article L. 600-5, le juge administratif qui, saisi de conclusions dirigées contre un permis de construire (...) estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'un vice entraînant l'illégalité de cet acte est susceptible d'être régularisé, sursoit à statuer, après avoir invité les parties à présenter*

leurs observations, jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation, même après l'achèvement des travaux. Si une mesure de régularisation est notifiée dans ce délai au juge, celui-ci statue après avoir invité les parties à présenter leurs observations. Le refus par le juge de faire droit à une demande de sursis à statuer est motivé ».

16. Il résulte de ces dispositions, éclairées par les travaux parlementaires ayant conduit à l'adoption de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, que lorsque le ou les vices affectant la légalité de l'autorisation d'urbanisme dont l'annulation est demandée sont susceptibles d'être régularisés, le juge doit, en application de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme, surseoir à statuer sur les conclusions dont il est saisi contre cette autorisation, sauf à ce qu'il fasse le choix de recourir à l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme, si les conditions posées par cet article sont réunies, ou que le bénéficiaire de l'autorisation lui ait indiqué qu'il ne souhaitait pas bénéficier d'une mesure de régularisation. Un vice entachant le bien-fondé de l'autorisation d'urbanisme est susceptible d'être régularisé, même si cette régularisation implique de revoir l'économie générale du projet en cause, dès lors que les règles d'urbanisme en vigueur à la date à laquelle le juge statue permettent une mesure de régularisation qui n'implique pas d'apporter à ce projet un bouleversement tel qu'il en changerait la nature même.

17. Le vice identifié aux points 10 et suivants du présent jugement, et tenant à ce que le permis d'aménager ne respecte pas le principe de l'urbanisation en continuité de l'existant, conformément aux dispositions de l'article L. 122-5 du code de l'urbanisme, est insusceptible de toute régularisation. Par suite, il n'y a pas lieu de faire application des articles L. 600-5 et L. 600-5-1 du code de l'urbanisme.

18. Il résulte de l'ensemble de tout ce qui précède que M. D. est fondé à demander l'annulation de l'arrêté du 25 avril 2023 litigieux, ensemble la décision rejetant implicitement son recours gracieux du 21 juin 2023 à l'encontre de cet arrêté.

Sur les frais liés au litige :

19. 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 M. D., qui n'est pas la partie perdante, une quelconque somme au titre des frais exposés et non compris dans les dépens par la commune de Saint-Martin-Vésubie et de la métropole Nice Côte d'Azur. En revanche, il y a lieu de mettre à la charge solidaire de la commune de Saint-Martin-Vésubie et de la métropole Nice Côte d'Azur la somme de 3 000 euros au titre des frais exposés par le requérant et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1^{er} : L'arrêté du 25 avril 2023 du maire de la commune de Saint-Martin-Vésubie, ensemble la décision rejetant implicitement le recours gracieux du 21 juin 2023 formé par M. D. à l'encontre de cet arrêté, sont annulés.

Article 2 : La commune de Saint-Martin-Vésubie et la métropole Nice Côte d'Azur verseront solidairement une somme de 3 000 (trois mille) euros à M. D., 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 M. D., à la commune de Saint-Martin-Vésubie et à la métropole Nice Côte d'Azur.

Délibéré après l'audience du 25 septembre 2025, à laquelle siégeaient :

M. Silvestre-Toussaint-Fortesa, président,
M. Bulit, conseiller,
Mme Cueilleron, conseillère,
Assistés de Mme Pagnotta, greffière.

Rendu public par mise à disposition au greffe, le 16 octobre 2025.

Le rapporteur,

Le président,

J. Bulit

F. Silvestre-Toussaint-Fortesa

La greffière,

M. Pagnotta

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