



TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NICE

LA LETTRE DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE NICE

n° 58 – juin 2025

SOMMAIRE

COMMERCE, INDUSTRIE, INTERVENTION ECONOMIQUE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE	1
CONTRIBUTIONS ET TAXES	2
ETRANGERS	5
MARCHES ET CONTRATS ADMINISTRATIFS	6
NATURE ET ENVIRONNEMENT	7
RESPONSABILITE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE	7
URBANISME ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	8
VOIRIE	9



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.

COMMERCE, INDUSTRIE, INTERVENTION ECONOMIQUE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE

N°1 : REGLEMENTATION DES ACTIVITES ECONOMIQUES – Règlementation des taxis – Interdiction de cession aux enchères d'une autorisation de stationnement par une commune

Il résulte des dispositions des articles L. 2213-33 du code général des collectivités territoriales et L. 3121-1 et suivants et R. 3121-13 du code des transports que la coexistence entre un régime de première délivrance, à titre gratuit, des autorisations de stationnement sur la voie publique, également dites « licences de taxis », et la faculté pour les titulaires de telles autorisations de les revendre à titre onéreux, résulte directement de la loi n° 2014-1104 du 1er octobre 2014 relative aux taxis et aux voitures de transport avec chauffeur. Ainsi, le titulaire d'une autorisation de stationnement délivrée avant la promulgation de la loi du 1er octobre 2014 conserve la faculté de présenter à titre onéreux un successeur à l'autorité administrative compétente pour délivrer l'autorisation, à condition d'avoir exploité l'autorisation, de manière effective et continue pendant une durée de 15 ans à compter

de sa date de délivrance ou de 5 ans à compter de la date de la première mutation. Cette faculté de cession à titre onéreux est ouverte également aux ayants-droits d'un bénéficiaire en cas de décès de celui-ci mais seulement pendant un délai d'un an à compter du décès. En revanche, les dispositions précitées de l'article L. 2121-2 du code des transports n'autorisent pas l'autorité administrative à délivrer des autorisations de stationnement aux taxis à titre onéreux, celle-ci ne pouvant délivrer des autorisations de stationnement qu'à des personnes déjà titulaires d'une carte professionnelle en cours de validité, inscrites sur une liste d'attente publique, et dans l'ordre chronologique d'enregistrement des demandes établi conformément à la liste d'attente. Sous cette condition, chaque nouvelle autorisation est ainsi délivrée au premier demandeur qui l'accepte. Par ailleurs, l'augmentation du nombre d'autorisations de stationnement offertes à l'exploitation ainsi que le retrait définitif d'une autorisation de stationnement ou son non-renouvellement donne lieu, dans un délai de trois mois, à la délivrance de nouvelles autorisations dans les conditions prévues au III de l'article R. 3121-13 du code des transports.

Il ressort cependant des pièces du dossier que par un arrêté du 30 novembre 2017, transmis au contrôle de légalité de la préfecture des Alpes-Maritimes le 5 décembre 2017, le maire de Nice a, après avoir constaté que l'autorisation avait cessé d'être utilisée de manière continue et effective, et que les héritiers de son titulaire n'avaient pas usé de la faculté ouverte par l'article L. 3121-3 du code des transports de trouver un successeur, abrogé l'autorisation de stationnement qui avait été consentie le 26 juillet 2005 à M. B, décédé en février 2011. Contrairement à ce que soutient la commune de Nice, la licence de taxi concernée ne pouvait être considérée, par le seul effet de cet acte d'abrogation, comme ayant réintégré son patrimoine ce qui aurait eu pour effet de l'autoriser à en disposer selon des modalités librement déterminées par elle. Il résulte en effet des dispositions précitées que la commune de Nice ne pouvait réattribuer la licence de taxi concernée que dans le respect de la procédure prévue par les dispositions des articles R. 3121-5 et R. 3121-13 du code des transports, lesquelles ne prévoient pas la possibilité pour l'autorité administrative compétente de mettre aux enchères une autorisation de stationnement. Dans ces conditions, en autorisant le recours à une vente aux enchères et donc l'attribution future d'une autorisation de stationnement à titre onéreux, le conseil municipal de Nice a méconnu ces dispositions.

TA Nice, 5^{ème} chambre, 8 avril 2025, préfet des Alpes-Maritimes, n° 2306029, M. D'Izarn de Villefort, pdt, Mme Sandjo, rapp., Mme Moutry, rapp. publ.

CONTRIBUTIONS ET TAXES

N°2 : TAXE SUR LA VALEUR AJOUTEE – Activité de location meublée avec prestations para hôtelière – Notion – Assujettissement – Absence

Les dispositions de l'article 261 D du code général des impôts ont pour effet d'inclure dans le champ de l'exonération de la taxe sur la valeur ajoutée, toute mise à disposition d'un local meublé qui n'est pas assortie de l'offre, par l'exploitant, d'au moins trois des quatre services que constituent la fourniture du petit-déjeuner, le nettoyage régulier des locaux, la fourniture du linge de maison et la réception de la clientèle. Elles sont ainsi susceptibles d'entraîner l'exonération de locations de logements meublés, au seul motif que deux de ces prestations accessoires ne sont pas offertes à la clientèle dans des conditions similaires à celles proposées par les établissements hôteliers, alors que le cumul de trois de ces quatre prestations n'apparaît pas systématiquement indispensable pour que de telles locations puissent, selon le contexte dans lequel elles sont proposées, être regardées comme se trouvant en concurrence avec le secteur hôtelier. Par suite, le b du 4° de l'article 261 D du code général des impôts est incompatible avec les objectifs de l'article 135 de la directive du 28 novembre 2006 en tant qu'il subordonne la soumission à la taxe sur la valeur ajoutée des activités de mise à disposition d'un local meublé ou garni à la condition que soient proposées au moins trois des quatre prestations accessoires qu'il énumère, dans des conditions similaires à celles proposées par les établissements hôteliers. En revanche, ces dispositions demeurent compatibles avec les objectifs de cet article, en tant qu'elles excluent de l'exonération de taxe sur la valeur ajoutée qu'elles prévoient les activités se trouvant dans une situation de concurrence potentielle avec les entreprises hôtelières. Il appartient à l'administration, sous le contrôle du juge de l'impôt, d'apprécier au cas par cas si un établissement proposant une location de logements meublés, eu égard aux conditions dans lesquelles cette prestation est offerte, notamment la durée minimale du séjour et les prestations fournies en sus de l'hébergement, se trouve en situation de concurrence potentielle avec les entreprises hôtelières.

En l'espèce, le requérant a, aux termes d'un mandat exclusif consenti au titre de la période vérifiée, confié la villa dont il est propriétaire, à une société, afin qu'elle recherche des locataires pour des locations saisonnières. Sur la période vérifiée, cette propriété d'une capacité maximale d'hébergement de 16 personnes n'était pas proposée en location à la nuitée, mais seulement par période de plusieurs jours, à la semaine ou au mois. Les contrats de locations produits établissaient ainsi que les durées de location allaient de sept nuitées à un an. En outre, la société mandataire ne proposait pas la location de

chambres au sein de la villa, mais uniquement la villa dans son ensemble laquelle, disposant d'une surface de 1 600m², est composée de 8 chambres, de deux piscines, d'un spa, d'une salle de cinéma et d'un jardin de 2 250 m². S'il est constant par ailleurs, que la location incluait des prestations de ménage et la fourniture de linge de maison, il résulte de l'instruction, contrairement à ce que fait valoir l'administration fiscale en défense, que la prestation liée à la présence d'un chef et d'une hôtesse pour la réalisation de trois repas par jour dont le petit déjeuner, n'était pas prévue dans tous les contrats de location et notamment pas ceux pour lesquels la durée de location était la plus longue. A supposer même qu'un service de petit déjeuner ait été proposé, cet élément ne permet pas, compte tenu de la longue durée de ces locations, sans commune mesure avec les prestations d'hébergement généralement pratiquées par les hôtels, de l'impossibilité qui s'en infère, de réserver la villa à la nuitée et de l'obligation de la louer dans son intégralité, de considérer que le requérant, par la location de son bien se trouvait en situation de concurrence potentielle avec les établissements hôteliers. Dès lors, c'est à tort que le service a considéré que son activité de location de logements meublés était assujettie à la taxe sur la valeur ajoutée en application des dispositions précitées.

(1) Cf. CE 5 juillet 2023, M. Haeveryans, n° 471877, B

TA Nice, 1^{ère} chambre, 30 janvier 2025, M. X, n°s 2204222 et 2401023, M. Taormina, pdt, Mme Chevalier, rapp., Mme Perez, rapp. publ.

N°3 : IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS – Convention franco-singapourienne - Etablissement stable – Notion – Existence – Assujettissement

D'une part, il résulte des dispositions de l'article 209 du code général des impôts que sont passibles de l'impôt sur les sociétés les bénéfices réalisés dans les entreprises exploitées en France, ainsi que ceux dont l'imposition est attribuée à la France par une convention internationale. D'autre part, l'article 5 de la convention conclue le 15 janvier 2015 entre la France et Singapour stipule notamment que « (...) l'expression « établissement stable » désigne une installation fixe d'affaires dans laquelle l'entreprise exerce tout ou partie de son activité » et que cette expression « comprend notamment : / a) un siège de direction ;/ b) une succursale ;/ c) un bureau ;(...) ». Enfin en application de ces stipulations, lorsqu'une personne agit pour le compte d'une entreprise et dispose dans un Etat contractant de pouvoirs qu'elle y exerce habituellement lui permettant de conclure des contrats au nom de l'entreprise, cette entreprise est, sous certaines réserves énumérées par cet article, considérée comme ayant un établissement stable dans cet Etat pour toutes les activités que cette personne exerce pour l'entreprise.

En l'espèce, la société requérante est une société de droit singapourien créée le 24 octobre 2023 dont le siège social se situe à Singapour. Son activité consiste dans le commerce de gros et ses directeurs sont M. X, domicilié à Singapour, et Mme Y, domiciliée à Nice. Aucun élément justificatif n'a été produit au cours des opérations de contrôle

pour permettre d'affirmer que la société requérante dispose effectivement de locaux, de moyens matériels et humains, juridiques et financiers à Singapour. Les visites domiciliaires et les saisies effectuées le 5 septembre 2019 en exécution de deux ordonnances rendues par les juges des libertés et de la détention au tribunal judiciaire de Paris et de Nice ont ainsi permis de confirmer l'existence d'une gestion commerciale et administrative de la société en France, sur deux sites distincts, l'un à Paris, l'autre au domicile niçois des époux Y. En effet, l'analyse de leurs ordinateurs saisis à leur domicile a révélé l'existence de l'exercice d'une activité de commerce de revente en ligne de sacs de luxe d'occasion. L'adresse parisienne, dans les locaux de la société Z, concentre les activités administratives, secrétariat, mise à disposition de locaux pour des réunions et soutien dans le cadre d'un contrat de domiciliation. De nombreux documents de la société, retrouvés lors de la visite domiciliaire, comme les étiquettes d'expédition envoyées aux clients, les factures émises, les factures des transporteurs, les relances, les mises en demeure, les documents douaniers, mentionnent l'adresse parisienne de la société requérante. Ainsi, les opérations de contrôle ont permis de confirmer que toutes les décisions d'ordre juridique, financières, commerciales et capitalistiques étaient prises depuis la France et que la société n'avait effectué aucune démarche auprès des services fiscaux français pour exposer sa situation ou effectué de démarches pour déclarer son existence en France. Par suite, la société requérante doit être regardée comme exerçant une activité exploitée en France au sens des dispositions du I de l'article 209 du code général des impôts, et disposant d'un établissement stable en France au sens des stipulations de la convention franco-singapourienne.

TA Nice, 1^{ère} chambre, 30 janvier 2025, Société X, n° 2204117, M. Taormina, pdt, Mme Zettor, rapp., Mme Perez, rapp. publ.

N° 4 : IMPOTS SUR LES REVENUS ET BENEFICES – Contribution sociale sur les revenus d'activité – Champ d'application – Inclusion – Plus-value de cession d'un actif professionnel (officine de pharmacie) – Absence

Les dispositions du e) de l'article L. 136-6 du code de la sécurité sociale assujettissent les personnes physiques fiscalement domiciliées en France à une contribution sur les revenus du patrimoine assise sur le montant net retenu pour l'établissement de l'impôt sur le revenu. L'article 1600-0 G du code général des impôts assujettit les personnes physiques désignées à l'article L. 136-1 du code de la sécurité sociale à une contribution assise sur les revenus du patrimoine définis au I de l'article L. 136-6 du même code, établie, recouvrée et contrôlée dans les conditions et selon les modalités prévues au III de l'article L. 136-6 du code de la sécurité sociale. Selon l'article L. 245-14 du code de la sécurité sociale : « Les personnes physiques fiscalement domiciliées en France au sens de l'article 4 B du code général des impôts sont assujetties à un prélèvement sur les revenus et les sommes visés à

l'article L. 136-6. Les dispositions du III de l'article L. 136-6 sont applicables à ce prélèvement. ».

En l'espèce, la plus-value de cession de l'officine de pharmacie détenue par la requérante à Monaco est soumise à une imposition au titre des prélèvements sociaux au sens des dispositions du I de l'article L. 136-6 du code de la sécurité sociale dès lors que celle-ci constitue un revenu soumis à la contribution sociale sur les revenus du patrimoine et non un revenu d'activité ou un revenu de remplacement au sens de l'article L. 136-1 du même code en raison de la nature même de la plus-value litigieuse, issue de la cession d'un actif professionnel soumise à l'impôt sur le revenu. En outre, l'affiliation du contribuable à un régime obligatoire français d'assurance maladie ne constitue pas une condition de l'assujettissement à la contribution sociale généralisée et au prélèvement social sur les revenus du patrimoine au regard des dispositions combinées des articles 1600-0 G du code général des impôts et L. 254-14 du code de la sécurité sociale.

TA Nice, 3^{ème} chambre, 26 février 2025, Mme A., n° 2106677, Mme Sorin, pdte, Mme Raison, rapp., M. Ringeval, rapp. publ.

Ce jugement fait l'objet d'un appel

N° 5 : REGLES GENERALES D'ETABLISSEMENT DE L'IMPÔT – Mécanisme de restitution en cas de prélèvement sur les plus-values immobilières réalisées par une entreprise non-résidente (art. 244 bis A du CGI) – Possibilité de se prévaloir de la convention franco-panaméenne - Absence

Selon l'article 244 bis A du code général des impôts, sous réserve des conventions internationales, sont soumises à un prélèvement les plus-values réalisées à titre occasionnel par des contribuables domiciliés hors de France résultant, entre autres, de la cession d'immeubles.

Pour les contribuables non assujettis à l'impôt sur le revenu, ce même article prévoit que le montant de l'imposition de cette plus-value est imputé sur le montant de l'impôt sur les sociétés dû en France et si ce montant est supérieur à ce dernier, l'excédent est restitué aux seules sociétés résidentes d'un État membre de l'Union européenne ou d'un autre État ou territoire ayant conclu avec la France une convention fiscale contenant une clause d'assistance administrative en matière d'échange de renseignements et de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales et n'étant pas non coopératifs au sens de l'article 238-0 A du CGI. Les Etats non coopératifs sont ceux, aux termes de l'article 238-0 A du code général des impôts, « dont la situation au regard de la transparence et de l'échange d'informations en matière fiscale a fait l'objet d'un examen par l'Organisation de coopération et de développement économiques et qui, à cette date, n'ont pas conclu avec la France une convention d'assistance administrative permettant l'échange de tout renseignement nécessaire à l'application de la législation fiscale des parties, ni signé avec au moins douze Etats ou territoires une telle convention. La liste des Etats et territoires non coopératifs est fixée par un arrêté des ministres chargés de l'économie et du budget après avis du

ministre des affaires étrangères ». Or, aux termes de l'arrêté ministériel du 8 avril 2016, dans sa version applicable au litige, pris en application de ce texte, le Panama est ajouté à la liste des Etats et territoires non coopératifs en matière fiscale.

En outre, aux termes de l'article 6 de la convention franco-panaméenne du 30 juin 2011 : « Les revenus qu'un résident d'un Etat contractant tire de biens immobiliers (y compris les revenus des exploitations agricoles ou forestières) situés dans l'autre Etat contractant, sont imposables dans cet autre Etat ». Aux termes de l'article 22 de ladite convention « 2. L'imposition d'un établissement stable qu'une entreprise d'un Etat contractant a dans l'autre Etat contractant n'est pas établie dans cet autre Etat d'une façon moins favorable que l'imposition des entreprises de cet autre Etat qui exercent la même activité. La présente disposition ne peut être interprétée comme obligeant un Etat contractant à accorder aux résidents de l'autre Etat contractant les déductions personnelles, abattements et réductions d'impôt en fonction de la situation ou des charges de famille qu'il accorde à ses propres résidents. ». Selon l'article 5 de ladite convention : « 1. Au sens de la présente convention, l'expression établissement stable » désigne une installation fixe d'affaires par l'intermédiaire de laquelle une entreprise exerce tout ou partie de son activité. 2. L'expression « établissement stable » comprend notamment : a) Un siège de direction ; b) Une succursale ; c) Un bureau (...) ».

Si une convention bilatérale conclue en vue d'éviter les doubles impositions ne peut pas, par elle-même, directement servir de base légale à une décision relative à l'imposition et si, par suite, il incombe au juge de l'impôt, lorsqu'il est saisi d'une contestation relative à une telle convention, de se placer d'abord au regard de la loi fiscale nationale pour rechercher si, à ce titre, l'imposition contestée a été valablement établie avant de déterminer si cette convention fait ou non obstacle à l'application de la loi fiscale, il appartient néanmoins au juge de mettre en œuvre les stipulations claires d'une convention relatives, non à la répartition du pouvoir d'imposer entre les deux Etats parties, mais aux modalités d'élimination des doubles impositions.

La société de droit panaméen M. s'est acquittée à la suite de la cession d'un bien immobilier situé à Nice, d'un prélèvement dû au titre de la plus-value et de l'impôt sur les sociétés à raison du produit exceptionnel de cession et a sollicité, en application des dispositions de l'article 244 Bis A du code général des impôts, la restitution du montant de la différence entre l'imposition au titre de la plus-value de cession et l'impôt sur les sociétés.

En premier lieu, la société M., constituée sous forme de société anonyme dont le siège est situé au Panama et est immatriculée au registre du commerce et des sociétés de Panama, lequel figure dans la liste ministérielle des Etats et territoires non coopératifs en matière fiscale, est exclue du bénéfice du mécanisme de la restitution de l'excédent d'impôt.

En second lieu, en l'absence de tout élément relatif à l'existence d'un bureau, d'un centre de prise de décision, de la présence de personnel en France, la société M. n'établit pas qu'elle disposait, à la date de la cession litigieuse, d'un établissement stable sur le territoire français et

n'est dès lors pas fondée à se prévaloir de l'application de l'article 22 de la convention précitée.

TA Nice, 3^{ème} chambre, 19 mars 2025, société M., n° 2201200, Mme Sorin, pdte, Mme Raison, rapp., M. Ringeval, rapp. publ.

N° 6 : REGLES GENERALES D'ETABLISSEMENT DE L'IMPÔT – Abus de droit (existence)- Plus-values de cession des parts d'une société – Donations effectuées au sein d'une famille conduisant à la déclaration de moins-value de parts d'une société – Donations inopposables à l'administration fiscale

Un père et ses deux enfants ont créé une société à responsabilité limitée et étaient détenteurs des parts de cette société. Lors de la transformation de cette société en société par actions, des donations ont été effectuées au profit du père et de la mère, les parents devenant alors les seuls actionnaires de cette société. De nouvelles donations ont été effectuées de la part du père à ses deux enfants. Enfin, l'ensemble des actions ont été cédées à la SARL A entraînant des déclarations de moins-values de cession de la part des parents. L'administration a considéré que l'ensemble des donations effectuées au sein de la famille conduisant à retenir des moins-values de cession ne lui étaient pas opposables et a donc recalculé la plus-value résultant de la cession des parts en se fondant sur le prix de l'action à sa valeur initiale soit avant les donations et la valeur de cession. Cela a conduit le service fiscal à notifier à M. et Mme G, parents, des cotisations supplémentaires d'impôts sur le revenu résultant de la modification du montant de la plus-value résultant de la cession des parts.

Pour ce faire, l'administration fiscale a saisi le comité d'abus de droit fiscal qui a émis un avis favorable à la mise en œuvre par l'administration de la procédure d'abus de droit. Le service ayant suivi cet avis, la charge de la preuve pesait alors sur les requérants qui devaient établir l'absence d'abus de droit.

En l'espèce, le comité a retenu dans son avis que les enfants S. et F. G. souhaitaient vendre leurs actions depuis plusieurs années et que si aucune intention libérale des enfants envers leurs parents ne pouvait être retenue, il existait toutefois une simulation, qu'il n'y avait pas eu de dépossession définitive et irrévocable des parts et qu'ainsi le don manuel ne pouvait être opposable à l'administration. Pour établir l'absence d'abus de droit, les requérants ont soutenu qu'ils avaient le choix de la voie fiscale et que leur choix correspondait à une nécessité d'équilibrer les parts entre les frères et sœurs et Mme M. G. Ces circonstances ne sont toutefois pas suffisantes pour établir, au vu des éléments retenus par le comité et l'administration, l'absence d'un abus de droit.

TA Nice, 3^{ème} chambre, 29 janvier 2025, M. et Mme G., n° 2201586, Mme Sorin, présidente-rapp., M. Ringeval, rapp. publ.

Ce jugement fait l'objet d'un appel

N° 7 : IMPOTS SUR LES REVENUS ET BENEFICES – Bénéfices non commerciaux – Entrepreneur individuel - 1) Cessation

d'activité à compter de l'ouverture des opérations de liquidation judiciaire - Existence - 2) Conséquence - Possibilité de se prévaloir, pour la détermination des bénéfices imposables, d'une comptabilité d'engagement - Existence

Il résulte des dispositions de l'article 202 du code général des impôts qu'en cas de cessation d'activité, le bénéfice non commercial doit être déterminé sous déduction des dépenses engagées, même si elles n'ont pas encore été payées.

Or, en application des dispositions de l'article L. 641-9 du code de commerce, la cessation d'activité d'un entrepreneur individuel à responsabilité limitée doit être fixée à la date d'ouverture des opérations de liquidation judiciaire et non, comme le soutenait l'administration, lorsque les comptes définitifs du liquidateur ont été approuvés, aucune disposition législative ou réglementaire ne prévoyant une telle date (1).

En l'espèce, l'administration avait considéré que la cessation d'activité du requérant était intervenue le 10 février 2020, date à laquelle le tribunal judiciaire de Nice a prononcé la clôture des opérations de liquidation judiciaire le concernant. En réalité, la cessation d'activité devait être regardée comme intervenue le 17 décembre 2018, date du jugement du TGI de Nice prononçant l'ouverture des opérations de liquidation judiciaire. Par conséquent, dès lors que la cessation effective de l'exercice de la profession de M. T. est intervenue antérieurement au 31 décembre 2018, date à laquelle les bénéfices non commerciaux sont regardés comme réalisés et déterminés dans leur montant, l'impôt sur le revenu dans la catégorie des bénéfices non commerciaux de M. T. au titre de l'année 2018 devait être déterminé en application des dispositions de l'article 202 du code général des impôts précité. Or, si l'administration a relevé que l'intéressé avait perçu des honoraires d'un montant de 105 485 euros entre le 16 juillet 2018 et le 17 décembre 2018, le requérant produit la liste des créances déclarées à la procédure de liquidation judiciaire, dont il ressort qu'il était redevable de plusieurs dettes professionnelles, d'un montant total de 114 878, 81 euros, à la date de la cessation de son activité, de sorte qu'il doit être regardé comme n'ayant réalisé aucun bénéfice non commercial au titre de l'année 2018. Le tribunal a donc prononcé la décharge des cotisations supplémentaires d'impôt sur le revenu.

(1) Comp., s'agissant d'une société soumise au régime fiscal des sociétés de personnes placée en liquidation, pour laquelle la date de cessation d'activité intervient à l'approbation des comptes définitifs du liquidateur, CE, 25 juin 2021, ministre de l'économie, des finances et de la relance c/ M. et Mme Daneski, n° 440982, B

TA Nice, 3^{ème} chambre, 26 février 2025, M. T., n° 2201861, Mme Sorin, pdte, M. Loustalot-Jaubert, rapp., M. Ringeval, rapp. publ.

ETRANGERS

N° 8 : OBLIGATION DE QUITTER LE TERRITOIRE FRANCAIS - Etranger n'étant pas

entré sur le territoire français - 1) a) Principe - Situation régie par le livre II du CESEDA - Inapplicabilité des mesures d'éloignement prévues au livre V du CESEDA - b) Conséquence - Etranger non ressortissant de l'UE se trouvant en zone aéroportuaire, en transit ou en zone d'attente - Etranger pouvant faire l'objet d'une OQTF - Absence - 2) Notion - Etranger placé en garde à vue, mais dans la zone d'attente, à la suite du refus d'entrée - Inclusion

Il résulte des articles L. 611-1, L.612-1, L. 611-2 et L. 612-4 du CESEDA que la situation d'un étranger qui n'est pas entré sur le territoire français est régie par les dispositions du livre III du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, relatif à l'entrée en France, et en particulier s'agissant des personnes qui se présentent à la frontière, par celles contenues au chapitre II titre III de ce livre relatif au refus d'entrée. Les mesures d'éloignement du territoire national prévues au livre VI de ce code, notamment l'obligation de quitter le territoire français, ne lui sont pas applicables. Par conséquent, dès lors qu'un étranger qui n'est pas ressortissant d'un pays membre de l'Union européenne se trouve en zone aéroportuaire, en transit ou en zone d'attente, il peut faire l'objet d'un refus d'entrée, lequel pourra être exécuté d'office en application des dispositions précitées de ce code, mais non d'une obligation de quitter le territoire français, ne pouvant être regardé comme entré sur le territoire français. Il n'y a pas lieu de distinguer, à cet égard, entre une situation où cet étranger exprime le désir d'entrer sur le territoire français et une situation où il ne formule pas ce souhait (1).

En outre, le ressortissant étranger qui a fait l'objet d'une décision de refus d'entrée et de placement en zone d'attente et qui a refusé d'obtempérer à un réacheminement pris pour l'application de cette décision ne peut être regardé comme entré en France de ce seul fait. Tel est le cas, toutefois, s'il a été placé en garde à vue à la suite de ce refus, à moins que les locaux de la garde à vue soient situés dans la zone d'attente. Doit également être regardé comme entré sur le territoire français l'étranger ayant fait l'objet d'une décision de refus d'entrée, et pénétrant sur le territoire en application des dispositions précitées de l'article L. 342-19 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile à l'issue de la dernière prolongation par le juge des libertés et de la détention de son maintien en zone d'attente.

En l'espèce, il ressort des pièces du dossier que M. J. arrivé à l'aéroport de Nice a fait l'objet le jour même d'une décision de refus d'entrée sur le territoire français et de maintien en zone d'attente, dont la dernière demande de prolongation du maintien en zone d'attente a été rejetée par le juge de la liberté et de la détention. A l'issue, il a été placé en garde à vue au motif qu'il avait fait usage de faux document.

Il ne résulte pas des pièces du dossier que les locaux de garde à vue sont situés hors de la zone d'attente internationale de l'aéroport de Nice. Par suite, le requérant, qui n'est pas entré sur le territoire français lors de son placement en garde à vue, est fondé à soutenir que la décision portant obligation de quitter le territoire français et fixant le pays de destination est illégale.

(1) Cf. CE, 28 juin 2019, M. Ruiz Davila, n° 426666, B

TA Nice, 3^{ème} chambre, 19 mars 2025, M. J., n° 2405452, Mme Sorin, pdte, Mme Raison, rapp., M. Ringeval, rapp. publ.

MARCHES ET CONTRATS ADMINISTRATIFS

N°9 : DEMANDE DE RESILIATION D'UN CONTRAT EN COURS D'EXECUTION – Intérêt à agir – Qualité de concurrent évincé – Insuffisance de cette seule qualité pour justifier être lésé dans ses intérêts de façon suffisamment directe et certaine par la poursuite de l'exploitation du contrat conclu

La société D s'était portée candidate pour l'attribution d'un marché relatif à l'acquisition de défibrillateurs, dont elle avait été évincée pour irrégularité de son offre. Elle avait saisi le juge des référés au stade précontractuel, qui avait rejeté sa requête. Le marché a finalement été signé avec la société Y. La société D, saisissant le tribunal d'un recours inspiré de la jurisprudence dite « transmanche », demandait la résiliation de ce marché. Le tribunal a rappelé que dans le cadre d'un tel recours, la qualité de concurrent évincé revendiquée par la requérante ne suffisait pas à justifier qu'elle était lésée dans ses intérêts de façon suffisamment directe et certaine par la poursuite de l'exécution du contrat.

(1) Cf. CE, Sect., 30 juin 2017, syndicat mixte de promotion de l'activité Transmanche, n° 398445, A

TA Nice, 6^{ème} chambre, 14 janvier 2025, société D., n° 2202685, M. Soli, pdt, Mme Guilbert, rapp., Mme Belguèche, rapp. publ.

N°10 : PASSATION D'UN MARCHÉ SANS PUBLICITE NI MISE EN CONCURRENCE PREALABLE – Réalisation d'une statue en bronze présentant un caractère artistique – Raisons artistiques particulières exigeant que la réalisation de la statue soit confiée exclusivement au sculpteur retenu -Absence en l'espèce

La Régie Parcs d'Azur a attribué, sans publicité ni mise en concurrence, à l'atelier M. un marché de conception et de réalisation de la statue de Jeanne d'Arc destinée à reposer à proximité de l'église Sainte Jeanne d'Arc à Nice dans le cadre du projet d'aménagement de surface accompagnant la construction du parc de stationnement du même nom. Ce marché a été lancé sur le fondement du 1° de l'article R. 2122-3 du code de la commande publique, lequel permet à l'acheteur de passer un marché sans publicité ni mise en concurrence préalables lorsque les travaux, fournitures ou services ne peuvent être fournis que par un opérateur économique déterminé, dans l'hypothèse où ce marché a pour objet la création ou l'acquisition d'une œuvre d'art ou d'une performance artistique unique.

Saisi par le préfet, le tribunal a annulé ce marché au motif que les conditions prévues par le 1° de l'article R. 2122-3 du code de la commande publique permettant à l'acheteur de s'affranchir de la procédure de publicité et de mise en concurrence préalable n'étaient pas réunies dès lors que la Régie Parcs d'Azur n'établissait pas que des raisons artistiques particulières auraient exigé que la commande d'une sculpture monumentale en bronze de Jeanne d'Arc sur le parking public du même nom soit confiée exclusivement à l'Atelier M. Le tribunal a ainsi considéré qu'un tel manquement commis par le pouvoir adjudicateur aux obligations de publicité et de mise en concurrence, qui a trait au choix du cocontractant, constituait un vice d'une particulière gravité de nature à entraîner l'annulation du marché en litige.

(1) Cf. CE, 8 décembre 1995, préfet du département de la Haute-Corse, n° 198253, A

TA Nice, 6^{ème} chambre, 14 janvier 2025, préfet des Alpes-Maritimes, n° 2400419, Mme Pouget, pdt, Mme Gazeau, rapp., Mme Belguèche, rapp. publ.

Ce jugement fait l'objet d'un appel

N°11 : CONDITIONS DE RECEVABILITE DES RECOURS – Précision du fondement juridique de la demande – Possibilité de régularisation du recours avant la clôture de l'instruction pour les actions non soumises à un délai de recours

La communauté d'agglomération du Pays de Grasse a saisi le tribunal d'un recours aux fins de condamnation du maître d'œuvre en réparation des préjudices qu'elle estime avoir subis dans le cadre d'un marché de travaux de réhabilitation d'un bâtiment en hôtel d'entreprises sur le parc d'activités « Aromâgrasse ». Toutefois, en se bornant à faire état de la nature des désordres subis, des fautes commises par la société N. et du coût des travaux réparatoires ainsi que de divers frais engagés à perte, la communauté d'agglomération n'a pas précisé le fondement juridique de ses conclusions tendant à la condamnation du maître d'œuvre comme elle a l'obligation de le faire. Elle n'a pas non plus, comme elle en avait la possibilité, régularisé sa demande avant la clôture de l'instruction. Les conclusions de la requête ont dès lors été rejetées pour irrecevabilité.

(1) Cf. CAA Lyon, 2 avril 2020, CCI Nord-Isère, n° 19LY03484

TA Nice, 6^{ème} chambre, 4 mars 2025, communauté d'agglomération du Pays de Grasse, n° 2204567, M. Soli, pdt, Mme Gazeau, rapp., Mme Guilbert, rapp. publ.

N°12 : ASSURANCE TOUT RISQUE CHANTIER – Champ d'application – Exclusion des désordres résultant de la faute d'un des constructeurs -Absence

Pour se garantir des risques de toute nature pouvant affecter l'exécution des travaux qu'elle avait engagé, l'administration avait souscrit une police d'assurance dite « tous risques chantier ».

Suite à l'apparition de désordres sur les ouvrages objet des travaux, elle a décidé d'actionner sa garantie. Mais l'assureur contestait le champ d'application de sa garantie et le montant d'indemnisation sollicité. Saisi par l'administration, le tribunal a rappelé que la garantie TRC avait pour vocation de couvrir l'ensemble des risques accidentels du chantier affectant les travaux neufs et existants définis contractuellement. Il a également rappelé que les désordres résultant de la faute éventuelle d'un participant à l'acte de construire n'étaient pas, par nature, exclus de la garantie. Il a par suite jugé que les désordres invoqués entraient bien dans le champ de la garantie « tous risques chantier » et en a déterminé le montant au regard des conditions particulières du contrat.

(1) Cf. CAA Paris, 10 février 2015, Etablissement public du musée du Quai Branly, n° 13PA00487

TA Nice, 6^{ème} chambre, 25 mars 2025, CHU de Nice, n° 2002307, M. Soli, pdt, Mme Ruiz, rapp., Mme Guilbert, rapp. publ.

NATURE ET ENVIRONNEMENT

N° 13 : FAUNE ET FLORE – Textes ou mesures de protection – Détention d'espèces non domestiques – Obligation de satisfaire les besoins biologiques et l'expression comportementale de l'animal – Mise en demeure – Annulation en raison de son imprécision

Les époux X. disposaient d'une autorisation d'ouverture d'un établissement d'élevage d'agrément pour la détention d'un loup. Constatant des manquements aux prescriptions de cette autorisation, le préfet des Alpes-Maritimes leur a adressé plusieurs mises en demeure visant à y remédier.

Si le tribunal a considéré comme justifiées les mises en demeure consistant à ne détenir qu'un seul loup, au lieu de deux, et à sécuriser la clôture, il a annulé la troisième mise en demeure qui enjoignait les époux X. à favoriser les expressions comportementales naturelles du loup et à éviter leur imprégnation par l'homme.

Le préfet relevait avoir constaté la volonté des époux X. de fortement imprégner les deux louveteaux, qui circulaient ainsi librement dans la propriété des requérants, qui étaient mis en contact avec du public ou encore, qui accompagnaient les époux lors de déplacements en ville. Toutefois, les juges ont estimé d'une part, que l'imprégnation par l'homme, qui désigne le phénomène de création de lien entre l'animal et l'humain, n'était interdite par aucune disposition. D'autre part, la mise en demeure de favoriser les expressions comportementales naturelles du loup, sans plus de précision sur l'expression comportementale qui devait être encouragée, est imprécise et ne se borne pas à enjoindre aux intéressés de remédier aux manquements constatés précités. Ces deux mises en demeure, entachées d'erreur d'appréciation, ont donc été annulées.

TA Nice, 3^{ème} chambre, 29 janvier 2025, M. et Mme X., n° 2205015, Mme Sorin, pdt, M. Loustalot-Jaubert, rapp., M. Ringeval, rapp. publ.

RESPONSABILITE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE

N°14 : SERVICE DU TRAVAIL OBLIGATOIRE (STO) – Demande de paiement des salaires au titre des services accomplis dans le cadre du STO – Prescription

M. T, né en 1923, a été contraint au travail au titre du STO entre 1944 et 1945. Au mois d'octobre 2024, il a sollicité du ministre des armées le versement d'une somme de 33 400 euros correspondant à l'absence de rémunération des services accomplis sur cette période. Le silence gardé par l'administration a fait naître une décision implicite de rejet. Le requérant a saisi le tribunal d'un recours aux fins de condamnation de l'Etat au règlement de cette somme.

Le tribunal, accueillant l'exception de prescription opposée par le ministre, a rejeté sa requête. Pour ce faire, il a rappelé que le caractère imprescriptible des crimes contre l'humanité invoqué par le requérant ne s'appliquait qu'à l'action pénale ou civile engagée devant la juridiction répressive. Appliquant les dispositions de l'article 9 de la loi du 29 janvier 1831, dans sa version applicable au litige, le tribunal a par ailleurs fixé le point de départ du délai de prescription quadriennale au 16 mai 1951, date à laquelle le législateur a déterminé le statut et les règles d'indemnisation des personnes contraintes au travail. Il en a déduit que la prescription de sa créance était acquise au plus tard au 31 décembre 1955 et rejeté ainsi le recours de M. T.

TA Nice, 6^{ème} chambre, 4 février 2025, M. T., n° 2406319, M. Soli, pdt-rapp., Mme Guilbert, rapp. publ.

Ce jugement fait l'objet d'un appel

N°15 : FAUTE PERSONNELLE ET FAUTE DE SERVICE – Faute non détachable de l'exercice des fonctions de maire

Présentent le caractère d'une faute personnelle détachable des fonctions des faits qui révèlent des préoccupations d'ordre privé, qui procèdent d'un comportement incompatible avec les obligations qui s'imposent dans l'exercice de fonctions publiques ou qui, eu égard à leur nature et aux conditions dans lesquelles ils ont été commis, revêtent une particulière gravité. En revanche, ni la qualification retenue par le juge pénal, ni le caractère intentionnel des faits retenus contre l'intéressé ne suffisent, par eux-mêmes, à regarder la faute commise par celui-ci comme étant détachable des fonctions, ou dépourvue de tout lien avec elles (1).

En l'espèce, les fautes reprochées à la maire de Biot, commises dans le cadre de l'exercice des pouvoirs et prérogatives conférés par son mandat électif, ont le caractère de fautes de service, non détachables de ses fonctions de maire, dès lors

qu'elles sont demeurées manifestement non-intentionnelles. En outre, en dépit de la gravité de leurs conséquences, ces fautes ne procèdent pas d'une intention d'exposer sciemment au danger les habitants de la commune, n'ont pas été motivées par des préoccupations d'ordre essentiellement privé et ne révèlent pas, en elles-mêmes, un comportement incompatible avec les obligations qui s'imposent dans l'exercice d'un mandat électif. Dès lors, ces fautes ne peuvent être regardées comme étant détachables du service.

(1) Cf. CE, 30 décembre 2015, Commune de Roquebrune-sur-Argens, n^{os} 391798-391800, B

TA Nice, 4^{ème} chambre, 15 janvier 2025, Mme D. et autres, n° 2001668, M. Taormina, pdt, Mme Soler, rapp., M. Beyls, rapp. publ.

N°16 : SERVICE PUBLIC DE SANTE – Service des vaccinations – Vaccination contre la covid-19 – Réparation des préjudices causés par la vaccination effectuée hors de France – Absence en l'espèce

Les décrets du 16 octobre 2020 et du 29 octobre 2020 modifiés, prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, ont prévu respectivement dans leurs articles 55-1 et 53-1, une campagne de vaccination contre la covid-19. Par ailleurs, les articles 5 et 6 de l'arrêté du 1er juin 2021 relatif aux mesures d'organisation et de fonctionnement du système de santé maintenues en matière de lutte contre la covid-19, pris sur le fondement de ces dispositions et de celles de l'article L. 3131-1 du code de la santé publique, ont organisé cette campagne de vaccination en précisant les professionnels de santé, visés par le code de la santé publique, qui étaient habilités à administrer le vaccin.

Il est constant que Mme B. a été vaccinée contre la covid-19 le 10 novembre 2021 et le 1er décembre 2021 en principauté de Monaco. Par ailleurs, il ne résulte pas de l'instruction que ces vaccinations ont été prescrites ou administrées par l'un des professionnels de santé mentionnés par le code de la santé publique. Par suite, les vaccinations reçues par Mme B., hors du territoire national, ne peuvent être regardées comme imputables à une activité de prévention au sens et pour l'application des dispositions précitées du code de la santé publique. Par suite, la requérante n'est pas fondée à demander à être indemnisée par l'ONIAM, au titre de la solidarité nationale, de ses préjudices.

TA Nice, 5^{ème} chambre, 28 janvier 2025, Mme B., n° 2205470, M. Pascal, pdt, Mme Duroux, rapp., Mme Moutry, rapp. publ.

Ce jugement fait l'objet d'un appel

N°17 : SERVICE PUBLIC DE SANTE – Service des vaccinations – Participation à la campagne nationale de vaccination contre la covid-19 – Non-réparation des coûts engendrés par cette participation en dehors de ceux prévus par les instructions ministérielles

Il résulte des dispositions des articles L. 3131-1, L. 1413-1, L. 3111-1 du code de la santé publique et 55-1 du décret du 16 octobre 2020 que l'organisation d'une campagne nationale de vaccination relève de la compétence de l'Etat. Le déploiement de la campagne de vaccination contre la covid-19 a donc été assuré par les préfets et les ARS, en partenariat notamment avec les collectivités territoriales sur la base du volontariat, pour faire face à l'ampleur exceptionnelle de cette campagne de vaccination. Il résulte de l'instruction que c'est dans ce contexte que le maire de la commune du Cannet a proposé au préfet des Alpes-Maritimes, par courrier du 5 janvier 2021, l'ouverture d'un centre de vaccination dans sa commune. Ainsi, contrairement à ce que soutient le maire de la commune du Cannet, il ne résulte pas de l'instruction que le concours de sa commune a été apporté à la demande de l'Etat.

Les ARS ont assuré, par l'intermédiaire du fonds d'intervention régional, la prise en charge financière des surcoûts liés à la gestion des centres de vaccination engagés par les collectivités territoriales, dans une logique de maîtrise de la dépense publique, et dans le cadre de conventions de financement. Les dépenses liées à la mise à disposition de personnel et de locaux ne pouvant pas faire l'objet d'un subventionnement par les ARS, dès lors que ces coûts, lorsqu'ils existent, sont normalement supportés par les collectivités territoriales hors période de campagne de vaccination et n'étaient donc pas liés à l'organisation de la campagne de vaccination, tout comme les coûts liés au gardiennage et à la sécurité des sites.

Il n'y a donc eu aucun transfert de compétence. La commune du Cannet n'est donc pas fondée à soutenir que l'absence de compensation de l'intégralité des charges liées à l'organisation du centre de vaccination serait contraire à l'article 72-2 de la Constitution. La commune n'est pas davantage fondée à soutenir que la responsabilité de l'ARS est engagée pour rupture d'égalité devant les charges publiques.

TA Nice, 5^{ème} chambre, 8 avril 2025, commune du Cannet, n° 2204510, M. d'Izarn de Villefort, pdt, Mme Duroux, rapp., Mme Moutry, rapp. publ.

URBANISME ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

N°18 : PERMIS MODIFICATIF – Conditions relatives à la délivrance d'un permis modificatif – Absence d'achèvement de la construction autorisée – Précision sur les modifications ne changeant pas la nature du projet

L'autorité compétente, saisie d'une demande en ce sens, peut délivrer au titulaire d'un permis de construire en cours de validité un permis modificatif, tant que la construction que ce permis autorise n'est pas achevée et dès lors que les modifications envisagées n'apportent pas à ce projet un bouleversement tel qu'il en changerait la nature même (1). En l'espèce, au regard de la nouvelle demande du pétitionnaire déposée le 7

juin 2022, la construction aurait vocation à présenter les caractéristiques d'une villa d'architecture contemporaine de plus de 100 m2 de surface de plancher comprenant des éléments nouveaux à savoir une piscine ainsi qu'un niveau semi-enterré et aménagé en dessous de la terrasse autorisée par le permis de construire initial laquelle se retrouve, au regard de la configuration projetée, complètement couverte créant un nouveau volume d'une superficie au moins équivalente au bâti autorisé par le permis de construire initial. Dans ces conditions, si la destination de la construction projetée n'a pas été modifiée, et demeure un bâtiment à usage d'habitation individuelle, il n'en demeure pas moins que les modifications sollicitées par le pétitionnaire qui bouleversent substantiellement les caractéristiques architecturales et l'aspect du bâtiment projeté ne pouvaient être autorisés que par un nouveau permis de construire et non par un permis de construire modificatif.

(1) Cf. CE, 26 juillet 2022, Vincler c/ commune de Montreuil, n° 437765, A ; CAA de Versailles, 27 janvier 2025, n° 23VE00814, C+

TA Nice, 2^{ème} chambre, 27 mars 2025, M. D, n° 2300165, M. Silvestre-Toussaint-Fortesa, pdt, M. Bulit, rapp., M. Holzer, rapp. publ.

N°19 : PLU - Décision préfectorale suspendant l'entrée en vigueur d'une modification d'un PLU et demandant des modifications (art. L. 153-25 du code de l'urbanisme) – Motifs pouvant justifier une telle décision

Les dispositions de l'article L. 153-25 du code de l'urbanisme, qui donnent au préfet, dans un délai d'un mois suivant la transmission du PLU d'une commune non couverte par un schéma de cohérence territoriale, le pouvoir de suspendre le caractère exécutoire de cet acte poursuivent un objectif d'intérêt général consistant à éviter que le plan ne compromette les principes et la réalisation des documents qu'elles mentionnent (1). Figurent au nombre de ces principes et documents l'objectif de mixité sociale mentionné par l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme ainsi que les programmes locaux de l'habitat (PLH).

Les dispositions de l'article L. 151-41 du code de l'urbanisme habilite le règlement d'un PLU à délimiter des emplacements réservés en vue de la réalisation, dans le respect des objectifs de mixité sociale, de programmes de logements. Ces objectifs comprennent nécessairement ceux fixés, le cas échéant, par un PLH pour l'application de l'article L. 153-25 du code de l'urbanisme.

En l'espèce, le PLH de la communauté d'agglomération Sophia-Antipolis (CASA) prévoit une clé de répartition du mode de financement des logements locatifs sociaux, à savoir 25 à 35% des logements devant être financés en prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI) à destination de locataires en situation de grande précarité. Or, à la date de la décision attaquée, les logements locatifs sociaux financés en PLAII représentaient 5,57% du parc locatif de la commune de Biot. Par ailleurs, la modification du PLU en litige conduit à supprimer six emplacements réservés pour la mixité sociale (ERMS), représentant un potentiel de 29 logements financés en PLAII, alors que les trois ERMS créés

par la modification en litige auront un potentiel de seulement quinze logements financés en PLAII.

Par conséquent, les trois nouveaux ERMS ne permettent pas de compenser, en raison de leur mode de financement, les six ERMS supprimés. La proportion de logements locatifs sociaux financés en PLAII étant inférieure, après modification, à celle qu'elle était avant modification, alors que cette proportion était déjà inférieure à la clé de répartition du mode de financement figurant dans le PLH, la modification du PLU en litige est de nature à compromettre la réalisation du PLH de la CASA.

(1) Cf. CE, 15 octobre 2014, Ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité c/ commune de Privas, n°377088, C

TA Nice, 4^{ème} chambre, 30 avril 2025, commune de Biot, n° 2205489, M. Myara, pdt, M. Garcia, rapp., M. Beyls, rapp. publ., C+

N°20 : PLU – Règles de fond – Non-exercice de la faculté d'accorder une dérogation à la règle générale du PLU

Lorsque l'autorité administrative compétente, se prononçant sur une demande d'autorisation d'urbanisme, ne fait pas usage d'une faculté qui lui est ouverte par le règlement d'un plan local d'urbanisme (PLU) d'accorder ou d'imposer l'application d'une règle particulière, dérogeant à une règle générale de ce règlement, il incombe au juge de l'excès de pouvoir, saisi d'un moyen en ce sens au soutien de la contestation de la décision prise, de s'assurer que l'autorité administrative n'a pas, en ne faisant pas usage de cette faculté, commis d'erreur manifeste d'appréciation (1).

En l'espèce, les dispositions de l'article UB6 du règlement du PLU prévoient la possibilité de déroger aux prescriptions architecturales édictées par ce même article. Pour refuser de faire application de cette dérogation, le maire a relevé que le projet de la société pétitionnaire ne s'intégrait pas dans le paysage urbain environnant, marqué par des constructions pavillonnaires de style néoprovençal, avec des toitures en pente assorties de tuiles canal. Ces constructions forment un ensemble architectural cohérent alors que les cinq bâtiments projetés, de style contemporain, comportent des toitures terrasses végétalisées.

Dès lors, le maire n'a pas entaché sa décision d'une erreur manifeste d'appréciation en s'abstenant de faire usage de la dérogation prévue par l'article UB6 du règlement du PLU, de sorte que la société pétitionnaire n'est pas fondée à se prévaloir de l'application de cette dérogation.

(1) Cf. CE, 12 mai 2022, commune de Tassin-la-Demi-Lune, n°453502, B

TA Nice, 4^{ème} chambre, 26 mars 2025, société M., n° 2203653, M. Myara, pdt, M. Garcia, rapp., M. Beyls, rapp. publ.

VOIRIE

**N°21 : REGIME JURIDIQUE DE LA VOIRIE –
Obligation d’entretien d’une voie communale
– Elargissement (non)**

Il résulte des dispositions des articles L. 2321-2 du code général des collectivités territoriales et L. 141-8 du code de la voirie routière que les dépenses obligatoires pour les communes incluent les dépenses d’entretien des seules voies communales. L’obligation d’entretien des voies communales imposée aux communes par l’article L. 2321-2 (20°) du code général des collectivités territoriales ne s’étend pas aux travaux d’amélioration et d’élargissement et ne saurait avoir pour effet de contraindre une commune à procéder à l’élargissement d’une voie communale aux fins de rendre constructible les terrains des riverains. Le droit d’accès à la voirie communale n’emporte aucun droit à l’amélioration dudit accès (1).

Il ressort des pièces du dossier, et n’est pas contesté, au demeurant, que le chemin du Candéou est ainsi affecté à l’usage du public dès lors, notamment, que cette voie, qui a d’ailleurs fait l’objet d’un élargissement en 2016, est utilisée par les riverains mais également par d’autres usagers à des fins de circulation terrestre, qu’une ligne de bus dessert ce chemin qui est d’ailleurs entretenu par la commune. Les circonstances que la commune aurait défini des emplacements réservés et qu’elle aurait accordé de nombreuses autorisations d’urbanisme sur des terrains longeant le chemin du Candéou ne sont pas de nature à transformer l’étendue de l’obligation d’entretien de la voie en une obligation d’élargissement. Ainsi, en refusant de faire droit à la demande d’élargissement du chemin du Candéou, la commune de Peymeinade n’a pas méconnu les dispositions de l’article L. 2321-2 (20°) du code général des collectivités territoriales précitées.

(1) Cf. CE, 26 juillet 2006, M. Fleury, n° 269724, B

TA Nice, 5^{ème} chambre, 8 avril 2025, société A, n° 2203353, M. d’Izarn de Villefort, pdt, Mme Sandjo, rapp., Mme Moutry, rapp. publ.

Directeur de la publication :

Marianne Pouget, Présidente du Tribunal

Comité de rédaction :

Nicolas Beyls, Jonathan Bulit, Camille Chevalier, Dorothée Gazeau, Paco Loustalot-Jaubert, Mélanie Moutry

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

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NICE**

N° 2306029

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFET DES ALPES-MARITIMES

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Guylène Sandjo
Rapporteure

Le tribunal administratif de Nice

Mme Mélanie Moutry
Rapporteure publique

(5^{ème} chambre)

Audience du 18 mars 2025
Décision du 8 avril 2025

C

Vu la procédure suivante :

Par un déferé enregistré le 5 décembre 2023, le préfet des Alpes-Maritimes demande au tribunal d'annuler la délibération n° 23.4 du 14 juin 2023 par laquelle le conseil municipal de Nice a approuvé la présentation du numéro de taxi ■■■■ à la vente aux enchères, en ligne et par un commissaire-priseur, avec une mise à prix de 250 000 euros ainsi que tous les actes signés par le maire de Nice en conséquence de cette délibération.

Il soutient que :

- la délibération attaquée est entachée d'incompétence, seul le maire de la commune ayant compétence pour délivrer une autorisation de stationnement, conformément aux dispositions de l'article L. 2213-33 du code général des collectivités territoriales ;
- la délibération attaquée a été prise en méconnaissance des dispositions de l'article L. 3121-5 du code des transports, qui institue une procédure unique pour l'attribution des autorisations de stationnement ;
- elle méconnaît les dispositions de l'article R. 3121-13 du code des transports en procédant à une cession à titre onéreux alors que les attributions d'autorisations de stationnement ne peuvent être faites que selon une liste d'attente établie chronologiquement en fonction des demandes présentées par des titulaires d'une autorisation de stationnement ;
- elle méconnaît la procédure applicable en cas de retrait ou d'abrogation d'une ancienne autorisation de stationnement ;
- compte tenu de l'abrogation, par un arrêté du 30 novembre 2017, à de l'arrêté du 26 juillet 2005 qui délivrait l'autorisation de stationnement n° ■■■■ celle-ci ne pouvait plus être réattribuée ;

- à défaut d'exploitation effective et continue de l'autorisation de stationnement du numéro de taxi n° [REDACTED] depuis le 11 février 2011, l'autorisation de stationnement concernée aurait dû être abrogée dès l'expiration du délai dans lequel les ayants-droits pouvaient présenter un successeur.

Par un mémoire en défense enregistré le 6 janvier 2025, la commune de Nice, représentée par Me Rey, conclut au rejet de la requête.

Elle soutient qu'aucun des moyens soulevés par le préfet des Alpes-Maritimes n'est fondé.

Vu :

- les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code des transports ;
- la loi n° 2014-1104 du 1^{er} octobre 2014 ;
- 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 Sandjo, conseillère
- les conclusions de Mme Moutry, rapporteure publique,
- et les observations de Me Tabarly, représentant la commune de Nice.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération n° 23.4 du 14 juin 2023, le conseil municipal de Nice a approuvé la présentation du numéro de taxi [REDACTED] à la vente aux enchères, en ligne et par un commissaire-priseur, du numéro de taxi [REDACTED] au avec une mise à prix de 250 000 euros. Le préfet des Alpes-Maritimes défère au tribunal cette délibération ainsi que tous les actes signés par le maire de Nice en conséquence de celle-ci.

2. D'une part, aux termes de l'article L. 2213-33 du code général des collectivités territoriales : *« Le maire, ou le préfet de police de Paris dans sa zone de compétence, peut délivrer des autorisations de stationnement sur la voie publique aux exploitants de taxi, dans les conditions prévues à l'article L. 3121-5 du code des transports. »*.

3. D'autre part, aux termes de l'article L. 3121-1 du code des transports : *« Les taxis sont des véhicules automobiles (...) dont le propriétaire ou l'exploitant est titulaire d'une autorisation de stationnement sur la voie publique, en attente de la clientèle, afin d'effectuer, à la demande de celle-ci et à titre onéreux, le transport particulier des personnes et de leurs bagages. »*. Aux termes de l'article L. 3121-1-2 du même code : *« (...) II.- Le titulaire de l'autorisation de stationnement justifie de son exploitation effective et continue dans des conditions définies par décret. »*. Aux termes de l'article L. 3121-2 du même code : *« L'autorisation de*

stationnement prévue à l'article L. 3121-1 et délivrée postérieurement à la promulgation de la loi n° 2014-1104 du 1^{er} octobre 2014 relative aux taxis et aux voitures de transport avec chauffeur est inaccessible et a une durée de validité de cinq ans, renouvelable dans des conditions fixées par décret./ Toutefois, le titulaire d'une autorisation de stationnement délivrée avant la promulgation de la même loi a la faculté de présenter à titre onéreux un successeur à l'autorité administrative compétente pour délivrer l'autorisation. Cette faculté est subordonnée à l'exploitation effective et continue l'autorisation de stationnement pendant une durée de quinze ans à compter de sa date de délivrance ou de cinq ans à compter de la date de la première mutation. ». Aux termes de l'article L. 3121-3 du même code : « (...) En cas de décès du titulaire d'une autorisation de stationnement, ses ayants droit bénéficient de la faculté de présentation pendant un délai d'un an à compter du décès. ». Aux termes de l'article L. 3124-1 dudit code : « Lorsque l'autorisation de stationnement n'est pas exploitée de façon effective ou continue, (...) , l'autorité administrative compétente pour la délivrer peut donner un avertissement au titulaire de cette autorisation de stationnement ou procéder à son retrait temporaire ou définitif ». Aux termes de l'article L. 3121-5 du même code : « La délivrance de nouvelles autorisations de stationnement par l'autorité administrative compétente n'ouvre pas droit à indemnité au profit des titulaires d'autorisations de stationnement délivrées avant la promulgation de la loi n° 2014-1104 du 1^{er} octobre 2014 relative aux taxis et aux voitures de transport avec chauffeur ou au profit des demandeurs inscrits sur liste d'attente./ Les nouvelles autorisations sont délivrées en fonction de listes d'attente rendues publiques. Nul ne peut s'inscrire sur plus d'une liste d'attente. Les candidats à l'inscription sur liste d'attente doivent être titulaires d'une carte professionnelle prévue à l'article L. 3120-2-2 en cours de validité, délivrée par le représentant de l'Etat dans le département où l'autorisation de stationnement est demandée, et ne pas être déjà titulaires d'une autorisation de stationnement./ Seuls peuvent se voir délivrer une autorisation de stationnement les titulaires d'une carte professionnelle en cours de validité, délivrée par le représentant de l'Etat dans le département où l'autorisation de stationnement est délivrée. En outre, la délivrance est effectuée en priorité aux titulaires qui peuvent justifier de l'exercice de l'activité de conducteur de taxi pendant une période minimale de deux ans au cours des cinq ans précédant la date de délivrance. ». L'article R. 3121-5 du même code dispose : « (...) L'augmentation du nombre d'autorisations de stationnement offertes à l'exploitation ainsi que le retrait définitif d'une autorisation de stationnement ou son non-renouvellement donne lieu, dans un délai de trois mois, à la délivrance de nouvelles autorisations dans les conditions prévues au III de l'article R. 3121-13. ». Et aux termes de l'article R. 3121-13 du même code, applicable aux autorisations de stationnement délivrées à partir du 1^{er} octobre 2014 : « I.-Les listes d'attente en vue de la délivrance des autorisations sont établies par l'autorité compétente pour les délivrer. Ces listes mentionnent la date de dépôt et le numéro d'enregistrement de chaque demande. Elles sont communicables dans les conditions prévues par l'article L. 311-9 du code des relations entre le public et l'administration./ (...)/ III.-Les autorisations sont proposées dans l'ordre chronologique d'enregistrement des demandes établi conformément à la liste d'attente. En cas de demandes simultanées, il est procédé par tirage au sort. Chaque nouvelle autorisation est délivrée au premier demandeur qui l'accepte./ (...)/ IV.-La liste d'attente est publiée par l'autorité compétente pour délivrer les autorisations de stationnement ou affichée à son siège. ».

4. Il résulte de ces dispositions que la coexistence entre un régime de première délivrance, à titre gratuit, des autorisations de stationnement sur la voie publique, également dites « licences de taxis », et la faculté pour les titulaires de telles autorisations de les revendre à titre onéreux, résulte directement de la loi n° 2014-1104 du 1^{er} octobre 2014 relative aux taxis et aux voitures de transport avec chauffeur. Ainsi, le titulaire d'une autorisation de stationnement délivrée avant la promulgation de la loi du 1^{er} octobre 2014 conserve la faculté de présenter à titre onéreux un successeur à l'autorité administrative compétente pour délivrer l'autorisation, à condition d'avoir exploité l'autorisation, de manière effective et continue pendant une durée de 15 ans à

compter de sa date de délivrance ou de 5 ans à compter de la date de la première mutation. Cette faculté de cession à titre onéreux est ouverte également aux ayants-droits d'un bénéficiaire en cas de décès de celui-ci mais seulement pendant un délai d'un an à compter du décès. En revanche, les dispositions précitées de l'article L. 2121-2 du code des transports citées au point précédent n'autorisent pas l'autorité administrative à délivrer des autorisations de stationnement aux taxis à titre onéreux, celle-ci ne pouvant délivrer des autorisations de stationnement qu'à des personnes déjà titulaires d'une carte professionnelle en cours de validité, inscrites sur une liste d'attente publique, et dans l'ordre chronologique d'enregistrement des demandes établi conformément à la liste d'attente. Sous cette condition, chaque nouvelle autorisation est ainsi délivrée au premier demandeur qui l'accepte. Par ailleurs, l'augmentation du nombre d'autorisations de stationnement offertes à l'exploitation ainsi que le retrait définitif d'une autorisation de stationnement ou son non-renouvellement donne lieu, dans un délai de trois mois, à la délivrance de nouvelles autorisations dans les conditions prévues au III de l'article R. 3121-13 du code des transports.

5. En l'espèce, par la délibération attaquée du 14 juin 2023, le conseil municipal de la commune de Nice a décidé : « 1- d'approuver la présentation du numéro de taxi [REDACTED] à la vente par enchères en ligne et par un commissaire-priseur, avec une mise à prix de 250 000 euros ; 2- d'autoriser la vente de ce bien dont la valeur vénale dépasse le seuil de 4 600 euros ; 3- que la recette résultant de la vente sera imputée au budget principal (...) et que le bien sera sorti du patrimoine de la ville de Nice par les écritures d'ordre budgétaires correspondantes ; 4.- autoriser monsieur le Maire ou son représentant à signer toutes les pièces consécutives à l'exécution de la présente délibération ».

6. Il ressort cependant des pièces du dossier que par un arrêté du 30 novembre 2017, transmis au contrôle de légalité de la préfecture des Alpes-Maritimes le 5 décembre 2017, le maire de Nice a, après avoir constaté que l'autorisation avait cessé d'être utilisée de manière continue et effective, et que les héritiers de son titulaire n'avaient pas usé de la faculté ouverte par l'article L. 3121-3 du code des transports de trouver un successeur, abrogé l'autorisation de stationnement qui avait été consentie le 26 juillet 2005 à M. [REDACTED] B[REDACTED], décédé en février 2011. Contrairement à ce que soutient la commune de Nice, la licence de taxi concernée ne pouvait être considérée, par le seul effet de cet acte d'abrogation, comme ayant réintégré le patrimoine de la commune et l'autorisant à en disposer selon des modalités librement déterminées par elle. Il résulte en effet des dispositions citées au point 3 que la commune de Nice ne pouvait réattribuer la licence de taxi n° [REDACTED] que dans le respect de la procédure prévue par les dispositions des articles R. 3121-5 et R. 3121-13 du code des transports, lesquelles ne prévoient pas la possibilité pour l'autorité administrative compétente de mettre aux enchères une autorisation de stationnement. Dans ces conditions, en autorisant le recours à une vente aux enchères et donc l'attribution future d'une autorisation de stationnement à titre onéreux, le conseil municipal de Nice a méconnu ces dispositions.

7. Il résulte de tout ce qui précède que, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens soulevés, le préfet des Alpes-Maritimes est fondé à demander l'annulation de la délibération litigieuse du 14 juin 2023 du conseil municipal de Nice.

8. En revanche, si le préfet demande également l'annulation de tous les actes signés par le maire de Nice en conséquence de cette délibération, il ne précise pas lesquels. Ces conclusions ne peuvent donc qu'être rejetées.

D É C I D E :

Article 1^{er} : La délibération n° 23.4 du 14 juin 2023 du conseil municipal de Nice est annulée.

Article 2 : Le surplus des conclusions du déféré du préfet des Alpes-Maritimes est rejeté.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié au préfet des Alpes-Maritimes et à la commune de Nice.

Copie en sera adressée à M. [REDACTED] M [REDACTED].

Délibéré après l'audience du 18 mars 2025, à laquelle siégeaient :

M. d'Izarn de Villefort, président,
Mme Duroux, première conseillère,
Mme Sandjo, conseillère,
assistés de Mme Antoine, greffière.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 8 avril 2025.

La rapporteure,

Le président,

signé

signé

G. SANDJO

P. d'IZARN de VILLEFORT

La greffière,

signé

B-P. ANTOINE

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

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NICE**

N^{os}2204222 & 2401023

M. X

Mme Chevalier
Rapporteure

Mme Perez
Rapporteure publique

Audience du 9 janvier 2025
Décision du 30 janvier 2025

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Nice

(1^{ière} chambre)

Vu les procédures suivantes :

I. - Par une requête et des mémoires enregistrés sous le numéro 2204222, les 31 août, 17 novembre 2022, 7 août 2023 et 20 mars 2024, M. X, représenté par Me Y, demande au tribunal dans le dernier état de ses écritures :

1°) de prononcer la décharge, en droits et pénalités, des rappels de taxe sur la valeur ajoutée mis à sa charge et des cotisations de retenue à la source mises à sa charge au titre de la période allant du 1^{er} janvier 2013 au 30 juin 2017 pour un montant total de 561 759 euros ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 15 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- la décision rejetant sa réclamation est entachée d'incompétence ;
- la proposition de rectification est insuffisamment motivée ;
- la procédure d'imposition mise en œuvre par le service est irrégulière dès lors que les impositions exigées ne pouvaient être établies par la voie de la taxation d'office ;
 - à titre principal, la location de la villa n'est pas assujettie à la taxe sur la valeur ajoutée dès lors que les prestations offertes dans ce cadre ne sont pas similaires à celles proposées par des établissements à caractère hôtelier exploités de manière professionnelle ;
 - le droit de la reprise de l'administration concernant la période au titre de l'année 2013 est prescrit ;

- à titre subsidiaire, en refusant d'imputer sur la taxe sur la valeur ajoutée collectée au titre de la période couvrant les années 2013 et 2014 la taxe sur la valeur ajoutée déductible, le service a méconnu le principe de proportionnalité garanti par la cour de justice de l'Union européenne ;

- il est fondé à demander l'imputation sur la taxe sur la valeur ajoutée collectée de la taxe sur la valeur ajoutée déductible au titre de cette période conduisant à un crédit de taxe sur la valeur ajoutée à son profit d'un montant de 128 880 euros au titre de l'année 2013 et de 113 056 euros au titre de l'année 2014 ;

- il est fondé à demander le remboursement de ces crédits de taxe sur la valeur ajoutée lequel devra être assorti des intérêts au taux légal à compter du 1^{er} janvier de chacune des années suivant celle au cours de laquelle ce crédit était dû ;

- les charges comptabilisées pour la période du 1^{er} janvier 2013 au 21 mars 2013 doivent être admises en déduction de ses bénéfices industriels et commerciaux ;

- les cotisations de retenue à la source des paiements réalisés au profit des sous-traitants au titre des années 2015 et 2016 ne sont pas fondées dès lors qu'il s'est d'ores et déjà acquitté des obligations légales et fiscales lui incombant ;

- l'application de la majoration de 80% pour activité occulte n'est pas fondée.

Par un mémoire en défense, enregistré le 18 janvier 2023, 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 soulevés.

Par courrier du 30 octobre 2024, les parties ont été informées que le jugement à intervenir était susceptible de se fonder, pour statuer sur les conclusions aux fins de décharge des rappels de taxe sur la valeur ajoutée présentées par M. X, sur l'interprétation des dispositions de l'article 261 D du code général des impôts issue de l'avis contentieux n° 471877 du 5 juillet 2023 du Conseil d'Etat et selon laquelle il appartient à l'administration, sous le contrôle du juge de l'impôt, d'apprécier au cas par cas si un établissement proposant une location de logements meublés, eu égard aux conditions dans lesquelles cette prestation est offerte, notamment la durée minimale du séjour et les prestations fournies en sus de l'hébergement, se trouve en situation de concurrence potentielle avec les entreprises hôtelières.

II. - Par une requête et des mémoires enregistrés sous le numéro 2401023, les 22 février, 20 mars et 28 novembre 2024, M. X, représenté par Me Y, demande au tribunal dans le dernier état de ses écritures :

1°) de prononcer la décharge, en droits et pénalités, des rappels de taxe sur la valeur ajoutée mis à sa charge au titre de la période allant du 1^{er} janvier 2017 au 31 décembre 2019 pour un montant total de 160 220 euros ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 15 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- la décision rejetant sa réclamation est entachée d'incompétence ;

- la proposition de rectification est insuffisamment motivée ;

- la procédure d'imposition mise en œuvre par le service est irrégulière les impositions exigées ne pouvaient être établies par la voie de la taxation d'office ;

- la location de la villa n'est pas assujettie à la taxe sur la valeur ajoutée dès lors que les prestations offertes dans ce cadre ne sont pas similaires à celles proposées par des établissements à caractère hôtelier exploités de manière professionnelle.

Par un mémoire en défense enregistré le 17 juillet 2024, le directeur départemental des finances publiques des Alpes-Maritimes conclut au rejet de la requête.

Par courrier du 30 octobre 2024, les parties ont été informées que le jugement à intervenir était susceptible de se fonder sur l'interprétation des dispositions de l'article 261 D du code général des impôts issue de l'avis contentieux n° 471877 du 5 juillet 2023 du Conseil d'Etat et selon laquelle il appartient à l'administration, sous le contrôle du juge de l'impôt, d'apprécier au cas par cas si un établissement proposant une location de logements meublés, eu égard aux conditions dans lesquelles cette prestation est offerte, notamment la durée minimale du séjour et les prestations fournies en sus de l'hébergement, se trouve en situation de concurrence potentielle avec les entreprises hôtelières.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 ;
- le code général des impôts et le livre des procédures fiscales ;
- l'avis contentieux du Conseil d'Etat du 5 juillet 2023, n° 471877 ;
- 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 9 janvier 2025 :

- le rapport de Mme Chevalier, rapporteure,
- les conclusions de Mme Perez, rapporteure publique,
- et les observations de Me Y, représentant M. X.

Considérant ce qui suit :

1. M. X, résident britannique, qui est propriétaire depuis le 5 juillet 2005 d'une villa située à Cannes a fait l'objet de deux procédures de vérification de comptabilité portant sur la période allant du 1^{er} janvier 2013 au 30 juin 2017 et sur la période allant du 1^{er} juillet 2017 au 31 décembre 2019. A l'issue de ces procédures, le service a considéré qu'il exerçait une activité de location meublée avec prestations para hôtelière et lui a notifié, selon la procédure de taxation d'office des rappels de taxe sur la valeur ajoutée concernant la période au titre des années 2013 à 2016 et la période couvrant les années 2017 à 2019 et, selon la procédure de rectification contradictoire, des cotisations de retenue à la source au titre des années 2015 et 2016. M. X demande la décharge des impositions ainsi mises à sa charge ainsi que des pénalités et intérêts y afférents.

Sur la jonction :

2. Les requêtes n°s 2204222 et 2401023 formées par le même requérant, présentent à juger les mêmes questions et ont fait l'objet d'une instruction commune. Il y a donc lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement.

Sur les conclusions à fin de décharge :

En ce qui concerne la régularité de la procédure :

3. En premier lieu, les vices qui entachent la décision de l'administration statuant sur la réclamation préalable du contribuable sont sans influence sur la régularité et le bien-fondé des impositions contestées. Dès lors, le moyen tiré de l'incompétence de l'auteur de la décision rejetant la réclamation préalable de M. X est inopérant et ne peut qu'être écarté.

4. En second lieu, aux termes de l'article L. 57 du livre des procédures fiscales : *« L'administration adresse au contribuable une proposition de rectification qui doit être motivée de manière à lui permettre de formuler ses observations ou de faire connaître son acceptation (...) »*. Aux termes de l'article R. 57-1 du même livre : *« La proposition de rectification prévue par l'article L. 57 fait connaître au contribuable la nature et les motifs de la rectification envisagée »*. Il résulte de ces dispositions que l'administration doit indiquer au contribuable, dans la proposition de rectification, les motifs et le montant des rehaussements envisagés, leur fondement légal et la catégorie de revenus dans laquelle ils sont opérés, ainsi que les années d'imposition concernées.

5. La proposition de rectification du 6 août 2018 notifiée à M. X comportait les éléments exigés par les dispositions précitées de l'article L. 57 du livre des procédures fiscales, notamment les rehaussements envisagés par catégorie d'imposition, les motifs de fait et de droit pour chacun des rehaussements, et le montant des rappels de taxe sur la valeur ajoutée et de cotisations de retenue à la source litigieux, permettant ainsi au contribuable de formuler ses observations de façon utile. Par suite, le moyen tiré de l'insuffisance de motivation de la proposition de rectification doit être écarté.

En ce qui concerne le bien fondé des cotisations supplémentaires en litige :

6. En premier lieu, aux termes de l'article 261 D de ce code : *« Sont exonérées de la taxe sur la valeur ajoutée : (...) 4° Les locations occasionnelles, permanentes ou saisonnières de logements meublés ou garnis à usage d'habitation. Toutefois, l'exonération ne s'applique pas : (...) b. Aux prestations de mise à disposition d'un local meublé ou garni effectuées à titre onéreux et de manière habituelle, comportant en sus de l'hébergement au moins trois des prestations suivantes, rendues dans des conditions similaires à celles proposées par les établissements d'hébergement à caractère hôtelier exploités de manière professionnelle : le petit déjeuner, le nettoyage régulier des locaux, la fourniture de linge de maison et la réception, même non personnalisée, de la clientèle »*. Ces dispositions ont pour effet d'inclure dans le champ de l'exonération, toute mise à disposition d'un local meublé qui n'est pas assortie de l'offre, par l'exploitant, d'au moins trois des quatre services que constituent la fourniture du petit-déjeuner, le nettoyage régulier des locaux, la fourniture du linge de maison et la réception de la clientèle. Elles sont ainsi susceptibles d'entraîner l'exonération de locations de logements meublés, au seul motif que deux de ces prestations accessoires ne sont pas offertes à la clientèle

dans des conditions similaires à celles proposées par les établissements hôteliers, alors que le cumul de trois de ces quatre prestations n'apparaît pas systématiquement indispensable pour que de telles locations puissent, selon le contexte dans lequel elles sont proposées, être regardées comme se trouvant en concurrence avec le secteur hôtelier. Par suite, le b du 4° de l'article 261 D du code général des impôts est incompatible avec les objectifs de l'article 135 de la directive du 28 novembre 2006 en tant qu'il subordonne la soumission à la taxe sur la valeur ajoutée des activités de mise à disposition d'un local meublé ou garni à la condition que soient proposées au moins trois des quatre prestations accessoires qu'il énumère, dans des conditions similaires à celles proposées par les établissements hôteliers. En revanche, ces dispositions demeurent compatibles avec les objectifs dudit article, en tant qu'elles excluent de l'exonération de taxe sur la valeur ajoutée qu'elles prévoient les activités se trouvant dans une situation de concurrence potentielle avec les entreprises hôtelières. Il appartient à l'administration, sous le contrôle du juge de l'impôt, d'apprécier au cas par cas si un établissement proposant une location de logements meublés, eu égard aux conditions dans lesquelles cette prestation est offerte, notamment la durée minimale du séjour et les prestations fournies en sus de l'hébergement, se trouve en situation de concurrence potentielle avec les entreprises hôtelières. Enfin, sous réserve des cas où la loi attribue la charge de la preuve au contribuable, il appartient au juge de l'impôt, au vu de l'instruction et compte tenu, le cas échéant, de l'abstention d'une des parties à produire les éléments qu'elle est seule en mesure d'apporter et qui ne sauraient être réclamés qu'à elle-même, d'apprécier si la situation du contribuable entre dans le champ de l'assujettissement à l'impôt ou, le cas échéant, s'il remplit les conditions légales d'une exonération.

7. Il résulte de l'instruction, que M. X a, aux termes d'un mandat exclusif consenti au titre de la période vérifiée, confié la villa dont il est propriétaire, à la société Z, afin que cette dernière recherche des locataires pour des locations saisonnières. Sur la période vérifiée, cette propriété d'une capacité maximale d'hébergement de 16 personnes n'était pas proposée en location à la nuitée, mais seulement par période de plusieurs jours, à la semaine ou au mois. A cet égard, les contrats de locations produits établissent que les durées de location allaient de sept nuitées à un an. En outre, il résulte de l'instruction et n'est pas contesté, que la société mandataire ne propose pas la location de chambres au sein de la villa, mais uniquement la villa dans son ensemble laquelle, disposant d'une surface de 1 600m², est composée de 8 chambres, de deux piscines, d'un spa, d'une salle de cinéma et d'un jardin de 2 250 m². S'il est constant par ailleurs, que la location incluait des prestations de ménages et la fourniture de linge de maison, il résulte de l'instruction, contrairement à ce que fait valoir l'administration fiscale en défense, que la prestation liée à la présence d'un chef et d'une hôtesse pour la réalisation de trois repas par jour dont le petit déjeuner, n'était pas prévue dans tous les contrats de location et notamment pas ceux pour lesquels la durée de location était la plus longue. A supposer même qu'un service de petit déjeuner ait été proposé, cet élément ne permet pas, compte tenu de la longue durée de ces locations, sans commune mesure avec les prestations d'hébergement généralement pratiquées par les hôtels, de l'impossibilité qui s'en infère, de réserver la villa à la nuitée et de l'obligation de la louer dans son intégralité, de considérer que M. X, par la location de son bien se trouvait en situation de concurrence potentielle avec les établissements hôteliers. Dès lors, c'est à tort que le service a considéré que son activité de location de logements meublés était assujettie à la taxe sur la valeur ajoutée en application des dispositions précitées. Par suite, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens tendant à la décharge des rappels de taxe sur la valeur ajoutée mis à sa charge au titre des périodes vérifiées, M. X est fondé à en demander la décharge, ensemble celle des intérêts de retard et concernant la période couvrant les années 2013 à 2016, de la pénalité de 80% pour activité occulte correspondants.

8. En deuxième lieu, la circonstance que les charges comptabilisées pour la période du 1^{er} janvier 2013 au 21 mars 2013 auraient dû être admises en déduction des bénéfices industriels

et commerciaux tirés de son activité de location de logements meublés est sans incidence sur le bien-fondé des impositions en litige. Par suite, M. X n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que l'administration fiscale a refusé d'admettre ces frais en déduction.

9. En troisième et dernier lieu, aux termes de l'article 182 B du code général des impôts dans sa rédaction applicable au litige : « *I. Donnent lieu à l'application d'une retenue à la source lorsqu'ils sont payés par un débiteur qui exerce une activité en France à des personnes ou des sociétés, relevant de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés, qui n'ont pas dans ce pays d'installation professionnelle permanente : / a. Les sommes versées en rémunération d'une activité déployée en France dans l'exercice de l'une des professions mentionnées à l'article 92 / b. Les produits définis à l'article 92 et perçus par les inventeurs ou au titre de droits d'auteur, ceux perçus par les obtenteurs de nouvelles variétés végétales au sens des articles L. 623-1 à L. 623-35 du code de la propriété intellectuelle ainsi que tous produits tirés de la propriété industrielle ou commerciale et de droits assimilés ; / c. Les sommes payées en rémunération des prestations de toute nature fournies ou utilisées en France. / d. Les sommes, y compris les salaires, correspondant à des prestations sportives fournies ou utilisées en France, nonobstant les dispositions de l'article 182 A ;* »

10. Il n'est pas contesté que, pour les besoins de son activité de location de logements meublés, M. X a recouru à des prestataires extérieurs ayant la qualité de menuisier, de décorateur, d'ouvrier, de personnel de maison, d'agent de sécurité, d'entretien ou encore de plombier qui ne disposaient pas d'une installation professionnelle permanente en France, à qui il a versé, en contrepartie des services fournis, une rémunération d'un montant total de 217 389,05 euros au titre de l'année 2015 et de 190 308,31 euros au titre de l'année 2016. M. X soutient qu'il s'est acquitté de ses obligations fiscales au Royaume-Uni et que ces sommes ont d'ores et déjà été imposées. Toutefois, cette circonstance qui ne saurait être regardée comme établie par la seule production d'une déclaration de paiement concernant les années 2015 et 2016 de l'un de ses sous-traitants et d'une attestation de son expert-comptable certifiant que les rémunérations qui lui ont été versées ont été imposées, est sans incidence sur l'imposition de ces rémunérations en France, ces dispositions ne prévoyant pas une exonération dans une telle hypothèse. Ces rémunérations entrant dans le champ d'application du c) de l'article 182 B du code général des impôts étaient en conséquence passibles, en application de la législation nationale, de la retenue à la source prévue par ce texte.

11. Il résulte de ce qui précède que M. X n'est pas fondé à demander la décharge des cotisations de retenues à la source mises à sa charge au titre des années 2015 et 2016.

Sur les frais liés au litige :

12. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de l'Etat une somme de 2 400 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1^{er} : M. X est déchargé des rappels de taxe sur la valeur ajoutée mis à sa charge au titre de la période couvrant les années 2013 à 2016, de la pénalité pour activité occulte de 80%, et des intérêts de retard correspondants pour un montant total de 319 263 euros.

Article 2 : M. X est déchargé des rappels de taxe sur la valeur ajoutée mis à sa charge au titre de la période allant du 1^{er} janvier 2017 au 31 décembre 2019 et des pénalités et intérêts de retard correspondants pour un montant total de 160 220 euros.

Article 3 : Il est mis à la charge de l'Etat une somme de 2 400 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à M. X et au directeur départemental des finances publiques des Alpes-Maritimes.

Délibéré après l'audience du 9 janvier 2025, à laquelle siégeaient :

M. Taormina, président,
Mme Zettor, première conseillère,
Mme Chevalier, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 30 janvier 2025.

La rapporteure,

signé

C. Chevalier

Le président,

signé

G. Taormina

La greffière,

signé

C. Sussen

La République mande et ordonne au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie 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**

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

N°2204117

SOCIETE X

Mme Zettor
Rapporteure

Mme Perez
Rapporteure publique

Audience du 9 janvier 2025
Décision du 30 janvier 2025

C

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Nice

(1^{ière} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 22 août 2022, la société [REDACTED], représentée par Me [REDACTED], demande au tribunal :

1°) de prononcer la décharge des impositions supplémentaires d'impôt sur les sociétés auxquelles elle a été assujettie au titre des années 2017 et 2018, en droits et pénalités ;

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

Elle soutient que :

- le montant du bénéfice reconstitué n'est pas conforme à la réalité économique puisque son niveau de charge est supérieur à 86% et que sa marge nette d'activité n'a pas excédé 150 000 euros par an ; un taux de charges de 95% doit être admis ;

- elle doit bénéficier de l'application de la prescription réduite en vertu du droit à l'erreur.

Par un mémoire en défense enregistré le 2 décembre 2022, l'administratrice générale des finances publiques, directrice de la direction de contrôle fiscal sud-est outre-mer, conclut au rejet de la requête.

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

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 du 9 janvier 2025 :

- le rapport de Mme Zettor, rapporteure,
- et les conclusions de Mme Perez, rapporteure publique.

Considérant ce qui suit :

1. La société [REDACTED], société de droit singapourien, qui exerce une activité de commerce de gros de produits de maroquinerie, a fait l'objet pour son établissement stable situé chez M. et Mme [REDACTED] à Nice, d'une procédure de vérification de comptabilité portant sur la période du 1^{er} janvier 2013 au 31 décembre 2018. Une demande d'assistance administrative internationale a été adressée aux autorités fiscales allemandes, bulgares, estoniennes et hongkongaises en novembre 2020 sur le fondement des dispositions de l'article L. 188 A du livre des procédures fiscales. L'administration a également réalisé des visites domiciliaires et des saisies, le 5 septembre 2019, sur le fondement de l'article L. 16 B du livre des procédures fiscales en exécution d'une ordonnance rendue le 4 septembre 2019 par le juge des libertés et de la détention au tribunal judiciaire de Nice et une ordonnance rendue le 3 septembre 2019 par le juge de la liberté et de la détention près le tribunal judiciaire de Paris. A l'issue des opérations de contrôle, des rehaussements en matière d'impôt sur les sociétés ont été notifiés à la société requérante au titre des exercices clos en 2017 et 2018 pour son établissement en France. Par une réclamation du 17 mars 2022, laquelle a été rejetée le 20 juin 2022, la société [REDACTED] a contesté l'intégralité des sommes mises à sa charge au titre de l'impôt sur les sociétés au titre des exercices 2017 et 2018. Elle demande au tribunal la décharge des impositions en litige, en droits et pénalités.

Sur l'existence d'un établissement stable en France :

2. Aux termes du I de l'article 209 du code général des impôts : « *I. – Sous réserve des dispositions de la présente section, les bénéfices passibles de l'impôt sur les sociétés sont déterminés d'après les règles fixées par les articles 34 à 45, 53 A à 57, 108 à 117, 237 ter A et 302 septies A bis et en tenant compte uniquement des bénéfices réalisés dans les entreprises exploitées en France, de ceux mentionnés aux a, e, e bis et e ter du I de l'article 164 B ainsi que de ceux dont l'imposition est attribuée à la France par une convention internationale relative aux doubles impositions* ». Aux termes de l'article 5 de la convention conclue le 15 janvier 2015 entre la France et Singapour : « *1. Au sens de la présente Convention, l'expression*

« établissement stable » désigne une installation fixe d'affaires dans laquelle l'entreprise exerce tout ou partie de son activité. / 2. L'expression « établissement stable » comprend notamment :/ a) un siège de direction ;/ b) une succursale ;/ c) un bureau ;(...) / 5. Nonobstant les dispositions des paragraphes 1 et 2, lorsqu'une personne - autre qu'un agent jouissant d'un statut indépendant auquel s'applique le paragraphe 6 - agit pour le compte d'une entreprise et dispose dans un Etat contractant de pouvoirs qu'elle y exerce habituellement lui permettant de conclure des contrats au nom de l'entreprise, cette entreprise est considérée comme ayant un établissement stable dans cet Etat pour toutes les activités que cette personne exerce pour l'entreprise, à moins que les activités de cette personne ne soient limitées à celles qui sont mentionnées au paragraphe 4 et qui, si elles étaient exercées par l'intermédiaire d'une installation fixe d'affaires, ne permettraient pas de considérer cette installation comme un établissement stable selon les dispositions de ce paragraphe. (...) ».

3. Il résulte de l'instruction, que la société [REDACTED] est une société de droit singapourien créée le 24 octobre 2023 dont le siège social se situe à Singapour. Son activité consiste dans le commerce de gros et ses directeurs sont M. [REDACTED], domicilié à Singapour, et Mme [REDACTED], domiciliée à Nice. Aucun élément justificatif n'a été produit au cours des opérations de contrôle pour permettre d'affirmer que la société requérante dispose effectivement de locaux, de moyens matériels et humains, juridiques et financiers à Singapour. Les visites domiciliaires et les saisies effectuées le 5 septembre 2019 sur le fondement de l'article L. 16 B du livre des procédures fiscales, en exécution de deux ordonnances rendues les 3 et 4 septembre 2019 par les juges des libertés et de la détention au tribunal judiciaire de Paris et de Nice ont ainsi permis de confirmer l'existence d'une gestion commerciale et administrative de la société en France, sur deux sites distincts, l'un à Paris, l'autre au domicile niçois des époux Arnaud. En effet, l'analyse de leurs ordinateurs saisis à leur domicile a révélé l'existence de l'exercice d'une activité de commerce de revente en ligne de sacs [REDACTED] d'occasion développée sous la marque « [REDACTED] ». L'adresse parisienne, dans les locaux de la société Servcorp, concentre les activités administratives, secrétariat, mise à disposition de locaux pour des réunions et soutien dans le cadre d'un contrat de domiciliation. De nombreux documents de la société, retrouvés lors de la visite domiciliaire, comme les étiquettes d'expédition envoyées aux clients, les factures émises, les factures des transporteurs, les relances, les mises en demeure, les documents douaniers, mentionnent l'adresse parisienne de la société requérante. Ainsi, les opérations de contrôle ont permis de confirmer que toutes les décisions d'ordre juridique, financières, commerciales et capitalistiques étaient prises depuis la France et que la société n'avait effectué aucune démarche auprès des services fiscaux français pour exposer sa situation ou effectué de démarches pour déclarer son existence en France. Par suite, la société [REDACTED] doit être regardée comme exerçant une activité exploitée en France au sens des dispositions du I de l'article 209 du code général des impôts, et disposant d'un établissement stable en France au sens des stipulations de la convention franco-singapourienne.

Sur le délai de reprise pour l'année 2017 :

4. Aux termes de l'article L. 169 du livre des procédures fiscales : *« Pour l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés, le droit de reprise de l'administration des impôts s'exerce jusqu'à la fin de la troisième année qui suit celle au titre de laquelle l'imposition est due. / Par exception aux dispositions du premier alinéa, le droit de reprise de l'administration s'exerce jusqu'à la fin de la dixième année qui suit celle au titre de laquelle l'imposition est due, lorsque le contribuable exerce une activité occulte ou lorsqu'il est bénéficiaire de revenus distribués par une personne morale exerçant une activité occulte. L'activité occulte est réputée exercée lorsque le contribuable ou la personne morale mentionnée à la première phrase du présent alinéa n'a*

pas déposé dans le délai légal les déclarations qu'il était tenu de souscrire et soit n'a pas fait connaître son activité à un centre de formalités des entreprises ou au greffe du tribunal de commerce, soit s'est livré à une activité illicite ». Il résulte de ces dispositions, que dans le cas où un contribuable n'a ni déposé dans le délai légal les déclarations qu'il était tenu de souscrire, ni fait connaître son activité à un centre de formalités des entreprises ou au greffe du tribunal de commerce, l'administration doit être réputée apporter la preuve qui lui incombe, de l'exercice occulte de l'activité professionnelle si le contribuable n'est pas lui-même en mesure d'établir qu'il a commis une erreur justifiant qu'il ne se soit acquitté d'aucune de ses obligations déclaratives. S'agissant d'un contribuable qui fait valoir qu'il a satisfait à l'ensemble de ses obligations fiscales dans un Etat autre que la France, la justification de l'erreur commise doit être appréciée en tenant compte tant du niveau d'imposition dans cet autre Etat que des modalités d'échange d'informations entre les administrations fiscales des deux Etats.

5. Pour justifier que l'omission de déclarer son activité en France résulte d'une erreur, la société requérante soutient qu'elle a accompli l'ensemble de ses obligations déclaratives à Singapour et qu'elle était fondée à s'y croire imposable au regard du lieu de son siège social et son immatriculation. Toutefois, ainsi qu'il a été dit précédemment, la requérante disposait d'un siège de direction effective en France et n'a ni déclaré son activité ni déposé ses déclarations. Il résulte également de l'instruction que M. [REDACTED] avait conscience que l'activité était occulte. En effet, il a été permis au service, lors de la visite domiciliaire, de retrouver des mails dans lesquels M. [REDACTED] qualifie le fonctionnement de la société de « *mode furtif (...) très rentable* ». Ainsi, ce fonctionnement a permis d'échapper à l'administration fiscale durant plusieurs mois d'activité. Il est constant que la société [REDACTED] n'a pas déposé dans le délai légal les déclarations qu'elle était tenue de souscrire et qu'elle n'a pas fait connaître son activité à un centre de formalités des entreprises ou au greffe du tribunal de commerce. Pour justifier du non-respect de ces obligations, Mme [REDACTED] fait valoir qu'elle pensait que la société requérante était imposable uniquement à Singapour. Au surplus, l'administration évoque, sans être contredite, l'importante différence de niveau d'imposition entre la France et Singapour, où ce type de société est imposé à hauteur de 17 %, mais bénéficie de fortes exonérations sur les bénéfices. Dans ces conditions, la société requérante doit être regardée comme ayant entendu dissimuler l'activité qu'elle exerçait en France par l'intermédiaire de son établissement stable et n'établit pas avoir commis une erreur justifiant qu'elle ne se soit pas acquittée de son obligation de déclarer en France l'impôt sur les sociétés afférent aux prestations correspondantes. Par suite, c'est à bon droit que l'administration a fait application du droit de reprise allongé prévu par les dispositions de l'article L. 169 du livre des procédures fiscales.

Sur le bien-fondé des impositions en litige :

En ce qui concerne la charge de la preuve :

6. 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* ». Et aux termes de l'article R. 193-1 du même livre : « *Dans le cas prévu à l'article L. 193 le contribuable peut obtenir la décharge ou la réduction de l'imposition mise à sa charge en démontrant son caractère exagéré* ».

7. Il résulte de l'instruction et plus particulièrement de la proposition de rectification adressée le 28 mai 2021 que la société a été régulièrement taxée d'office. Dans ces conditions, la charge de la preuve du caractère exagéré des impositions lui incombe.

En ce qui concerne le bénéfice reconstitué et le taux de charges :

8. Pour contester le montant du bénéfice reconstitué, la société indique que ce dernier n'est pas conforme à la réalité économique, puisque le niveau de charges retenu est de 86% sans considération du tissu économique de l'activité exercée sur les années 2017 et 2018. Elle allègue sans le justifier, que ce taux est manifestement insuffisant comparé à d'autres entreprises du même secteur pour lesquelles elle avance un taux de charges de 95%. Elle se prévaut d'une marge nette qui n'a pas excédé 150 000 euros en 2017, mais ne fournit aucun élément justificatif à l'appui de cette affirmation.

9. En l'absence de présentation de comptabilité, pour déterminer le montant du chiffre d'affaires et le résultat réalisés par la société société [REDACTED] pour son siège de direction effective en France, au titre des exercices clos en 2017 et 2018, l'administration fiscale s'est appuyée sur les documents appréhendés dans le cadre de la procédure de visite et de saisie prévue à l'article L.16 B du livre des procédures fiscales et les documents produits par la sociétés durant les opérations de contrôle, à savoir les factures de ventes, les éléments fournis par les établissements bancaires, y compris les comptes personnels de M. et Mme [REDACTED]. Les charges admises en déduction ont été déterminées à partir des débits bancaires des comptes ouverts par la société et des déclarations de revenus déposées par les époux [REDACTED] au titre des années 2017 et 2018. Sur la base de l'ensemble de ces éléments, l'administration a déterminé le chiffre d'affaires et les charges de la société [REDACTED] pour chacun des exercices en litige. L'absence de compte bancaire au nom de la société au titre de l'année 2017 a obligé l'administration à déterminer de manière forfaitaire les charges qu'elle a évaluées à 86% en appliquant un pourcentage de charges fixes moyen évalué sur la base du chiffre d'affaires établi à l'exercice clos en 2018 et des charges fixes admises en déduction, à l'exception des frais de personnel, pour ce même exercice. Seules les charges justifiées et engagées dans l'intérêt de la société au sens de l'article 39-1 du code général des impôts ont été admises en déduction. Dès lors, la société [REDACTED] sur qui repose la charge de la preuve, n'établit pas que le bénéfice reconstitué serait excessif, ni que le taux de charge retenu de 86% pour les exercices 2017 et 2018 serait manifestement insuffisant.

10. Il résulte de tout ce qui précède, que les conclusions à fin de décharge ne peuvent qu'être rejetées, ensemble celles formulées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête de la [REDACTED] est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à la société [REDACTED] et à l'administratrice générale des finances publiques, directrice de la direction de contrôle fiscal Sud-Est Outre-Mer.

Délibéré après l'audience du 9 janvier 2025, à laquelle siégeaient :

M. Taormina, président,
Mme Zettor, première conseillère,
Mme Chevalier, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 30 janvier 2025.

La rapporteure,

signé

V. Zettor

Le président,

signé

G. Taormina

La greffière,

signé

C. Sussen

La République mande et ordonne au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie 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° 2106677

Mme A.

Mme Raison
Rapporteur

M. Ringeval
Rapporteur public

Audience du 29 janvier 2025
Décision du 26 février 2025

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Nice

(3^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 26 décembre 2021, Mme A., représentée par Me Pelloux, demande au tribunal :

1°) de prononcer la décharge des cotisations supplémentaires de contributions sociales auxquelles elle a été assujettie au titre de l'année 2018 ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 25 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que l'imposition contestée :

- méconnaît les dispositions de l'article L. 136-1 du code de la sécurité sociale dès lors que la plus-value de cession litigieuse est un revenu d'activité ;
- méconnaît les dispositions du f du I de l'article L. 136-6 du code de la sécurité sociale dès lors que la plus-value litigieuse relève de la contribution sur les revenus d'activité et de remplacement ;
- méconnaît les dispositions du b du II de l'article L. 136-6 du code de la sécurité sociale et la convention franco monégasque du 18 mai 1963 ;
- méconnaît les dispositions de l'article L. 136-6 du code de la sécurité sociale dès lors que la plus-value litigieuse est issue de la cession d'une officine de pharmacie située à Monaco.

Par un mémoire en défense, enregistré le 22 juin 2022, le directeur départemental des finances publiques des Alpes-Maritimes conclut au rejet de la requête.

Il soutient qu'aucun des moyens soulevés par Mme A. n'est fondé.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la convention fiscale conclue le 18 mai 1963 entre la France et la Principauté de Monaco ;
- le code général des impôts ;
- le code de la sécurité sociale ;
- l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 ;
- 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 Raison,
- les conclusions de M. Ringeval, rapporteur public,
- et les observations de Me Pelloux, représentant Mme A..

Considérant ce qui suit :

1. Mme A., ressortissante française domiciliée en France, a réalisé une plus-value lors de la cession, le 7 mai 2018, d'un fonds de commerce d'officine de pharmacie située à Monaco. Elle a été assujettie à ce titre à la contribution sociale généralisée sur les revenus du patrimoine prévue à l'article L. 136-6 du code de la sécurité sociale, à la contribution pour le remboursement de la dette sociale prévue à l'article 15 de l'ordonnance du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale, au prélèvement social sur les revenus du patrimoine prévu à l'article L. 245-14 du code de la sécurité sociale et à la contribution additionnelle à ce prélèvement prévue au 2° de l'article L. 14-10-4 du code de l'action sociale et des familles, pour un montant total de 177 972 euros. Elle a déposé une réclamation le 8 octobre 2019 laquelle a fait l'objet d'une décision de rejet le 22 novembre 2021. Mme A. demande au tribunal la décharge de ces impositions.

Sur le bien-fondé de l'imposition :

2. Aux termes du e) de l'article L.136-6 du code de la sécurité sociale, dans sa rédaction alors applicable : « *Les personnes physiques fiscalement domiciliées en France au sens de l'article 4 B du code général des impôts sont assujetties à une contribution sur les revenus du patrimoine assise sur le montant net retenu pour l'établissement de l'impôt sur le revenu, à l'exception de ceux ayant déjà supporté la contribution au titre des articles L. 136-3, L. 136-4 et L. 136-7 : (...) e) Des plus-values, gains en capital et profits soumis à l'impôt sur le revenu* ». Aux termes de l'article 1600-0 G du code général des impôts, dans sa rédaction alors applicable : « *I. Les personnes physiques désignées à l'article L. 136-1 du code de la sécurité sociale sont assujetties à une contribution perçue à compter de 1996 et assise sur les revenus du patrimoine définis au I de l'article L. 136-6 du même code. / Cette contribution est établie chaque année sur les revenus de l'année précédente. Toutefois, la contribution due sur les revenus de la première année d'imposition est assise sur les onze douzièmes des revenus de l'année 1995. / Elle est établie, recouvrée et contrôlée dans les conditions et selon les modalités prévues au III de l'article L. 136-6 du code de la sécurité sociale, à l'exception du troisième alinéa.* ». Aux termes de l'article L. 245-14 du code de la sécurité sociale, dans sa rédaction alors

applicable : « *Les personnes physiques fiscalement domiciliées en France au sens de l'article 4 B du code général des impôts sont assujetties à un prélèvement sur les revenus et les sommes visés à l'article L. 136-6. Les dispositions du III de l'article L. 136-6 sont applicables à ce prélèvement.* ». Aux termes de l'article L. 14-10-4 du code de l'action sociale et des familles : « *Les produits affectés à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie sont constitués par : / (...) 2° Une contribution additionnelle au prélèvement social mentionné à l'article L. 245-14 du code de la sécurité sociale et une contribution additionnelle au prélèvement social mentionné à l'article L. 245-15 du même code. Ces contributions additionnelles sont assises, contrôlées, recouvrées et exigibles dans les mêmes conditions et sous les mêmes sanctions que celles applicables à ces prélèvements sociaux (...)* ».

3. Il résulte de l'instruction que par acte en date du 7 mai 2018, Mme A. a cédé l'officine de pharmacie qu'elle détenait depuis le 1^{er} février 1995 pour le prix de 1 800 000 euros, dégageant une plus-value de cession d'un montant de 1 034 072 euros, déclarée comme telle par la requérante à l'administration fiscale, et par là même, taxée à l'impôt sur le revenu au taux forfaitaire de 12,8 % et aux prélèvements sociaux au taux de 17,2 %.

4. Pour contester l'imposition au titre des prélèvements sociaux, la requérante soutient, en premier lieu, que l'imposition de la plus-value litigieuse relève des dispositions de l'article L. 136-1 du code de la sécurité sociale, dans la mesure où cette cession constitue un revenu d'activité généré par la vente d'un actif professionnel, dont elle devrait dès lors être exonérée en raison de son affiliation au régime de la sécurité sociale monégasque. Il résulte cependant de la nature même de la plus-value litigieuse, issue de la cession d'un actif professionnel soumise à l'impôt sur le revenu, que celle-ci constitue un revenu soumis à la contribution sociale sur les revenus du patrimoine, en application des dispositions du I de l'article L. 136-6 du code de la sécurité sociale, et non un revenu d'activité ou un revenu de remplacement au sens de l'article L. 136-1 du même code. Dans ces conditions, et dès lors que l'affiliation du contribuable à un régime obligatoire français d'assurance maladie ne constitue pas une condition de l'assujettissement à la contribution sociale généralisée et au prélèvement social sur les revenus du patrimoine au regard des dispositions combinées des articles précités du code général des impôts et du code de la sécurité sociale, c'est par une exacte application de ces textes que l'administration fiscale a assujetti Mme A. à la contribution sociale généralisée, au prélèvement social et aux contributions additionnelles à ce prélèvement au titre de l'année 2018 à raison de la plus-value de cession d'une officine de pharmacie réalisée par la requérante.

5. En deuxième lieu, aux termes du b du II de l'article 136-6 du code de la sécurité sociale : « *-Sont également assujettis à la contribution, dans les conditions et selon les modalités prévues au I ci-dessus : (...) b) Tous autres revenus dont l'imposition est attribuée à la France par une convention internationale relative aux doubles impositions et qui n'ont pas supporté la contribution prévue à l'article L. 136-1.* ». Si la requérante soutient que la convention franco-monégasque exclut l'application des dispositions susvisées et, par là même, l'imposition contestée, le moyen est inopérant dès lors que l'imposition litigieuse est fondée sur les dispositions du e de l'article L. 136-6 du code de la sécurité sociale et non sur le b de cet article.

6. En troisième lieu, d'une part, aux termes du premier alinéa de l'article 4 A du code général des impôts : « *Les personnes qui ont en France leur domicile fiscal sont passibles de l'impôt sur le revenu en raison de l'ensemble de leurs revenus. Celles dont le domicile fiscal est situé hors de France sont passibles de cet impôt en raison de leurs seuls revenus de source française* ». Aux termes du 1. de l'article 4 B du même code : « *Sont considérées comme ayant leur domicile fiscal en France au sens de l'article 4 A : a. Les personnes qui ont en France leur foyer ou le lieu de leur séjour principal ; b. Celles qui exercent en France une*

activité professionnelle, salariée ou non, à moins qu'elles ne justifient que cette activité y est exercée à titre accessoire (...) ; c. Celles qui ont en France le centre de leurs intérêts économiques ». Aux termes de l'article 7 de la convention fiscale franco-monégasque du 18 mai 1963 : « 1. Les personnes physiques de nationalité française qui transporteront à Monaco leur domicile ou leur résidence - ou qui ne peuvent justifier de cinq ans de résidence habituelle à Monaco à la date du 13 octobre 1962 - seront assujetties en France à l'impôt sur le revenu des personnes physiques et à la taxe complémentaire dans les mêmes conditions que si elles avaient leur domicile ou leur résidence en France (...) ».

7. D'autre part, l'article 1600-0 C du code général des impôts, relatif à la contribution sociale généralisée sur les revenus du patrimoine, dispose que cette contribution est établie, contrôlée et recouvrée conformément aux dispositions de l'article L. 136-6 du code de la sécurité sociale. Le I de ce dernier article dispose : « Les personnes physiques fiscalement domiciliées en France au sens de l'article 4 B du code général des impôts sont assujetties à une contribution sur les revenus du patrimoine assise sur le montant net retenu pour l'établissement de l'impôt sur le revenu (...) : / (...) e) Des plus-values, gains en capital et profits soumis à l'impôt sur le revenu (...) ». Aux termes de l'article 1600-0 G du code général des impôts : « La contribution pour le remboursement de la dette sociale assise sur les revenus du patrimoine est établie, contrôlée et recouvrée conformément à l'article 15 de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale ». Aux termes du I de cet article 15, dans sa rédaction applicable au présent litige : « Il est institué une contribution perçue à compter de 1996 et assise sur les revenus du patrimoine définis au I de l'article L. 136-6 du code de la sécurité sociale perçus par les personnes physiques fiscalement domiciliées en France au sens de l'article 4 B du code général des impôts (...) ». Le I de l'article 1600-0 F bis du code général des impôts, alors en vigueur, relatif au prélèvement social sur les revenus du patrimoine, dispose que ce prélèvement est établi conformément aux dispositions de l'article L. 245-14 du code de la sécurité sociale. Ce dernier article, alors en vigueur, dispose : « Les personnes physiques fiscalement domiciliées en France au sens de l'article 4 B du code général des impôts sont assujetties à un prélèvement sur les revenus et les sommes mentionnés aux I et II de l'article L. 136-6 (...) ». L'article L. 14-10-4 du code de l'action sociale et des familles, dans sa rédaction applicable au présent litige, prévoyait une contribution additionnelle à ce prélèvement dont le taux était fixé à 0,3 %. Aux termes du I de l'article 1600-0 S du code général des impôts, alors en vigueur : « Il est institué : / 1° Un prélèvement de solidarité sur les revenus du patrimoine mentionnés à l'article L. 136-6 du code de la sécurité sociale (...) ».

8. Si ces stipulations impliquent que les personnes de nationalité française qui ont transporté leur domicile ou leur résidence à Monaco sont réputées avoir leur domicile fiscal en France pour l'assujettissement à l'impôt sur le revenu, elles ne sauraient suffire à justifier leur assujettissement aux contributions sociales qui sont distinctes de l'impôt sur le revenu. En revanche, de telles stipulations n'ont ni pour objet ni pour effet de faire obstacle à ce que ces personnes soient regardées comme fiscalement domiciliées en France au sens de l'article 4 B précité et, par conséquent, assujetties à ces contributions sociales en application de l'article 1600-0 G précité.

9. Il résulte de l'instruction que la requérante, de nationalité française, a fixé son domicile fiscal en France durant la période d'imposition. Elle y a régulièrement déclaré ses revenus et s'est acquittée de l'impôt sur le revenu au titre de l'année 2018. Dès lors, c'est à bon droit que l'administration, en application des textes précités, l'a assujettie aux prélèvements sociaux à raison de la plus-value consécutive à la cession de l'officine de pharmacie située à Monaco intervenue le 7 mai 2018.

10. Il résulte de tout ce qui précède que Mme A. n'étant pas fondée à demander la décharge des prélèvements sociaux mis à sa charge au titre de la plus-value de cession d'une officine de pharmacie au titre de l'année 2018, ses conclusions à fin de décharge doivent être rejetées. Par voie de conséquence, les conclusions présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative doivent également être rejetées.

D E C I D E :

Article 1 : La requête présentée par Mme A. est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à Mme A. et au directeur général des finances publiques des Alpes Maritimes.

Délibéré après l'audience du 29 janvier 2025, à laquelle siégeaient :

Mme Sorin, présidente,
Mme Raison, première conseillère,
M. Loustalot-Jaubert, conseiller,
assistés de Mme Genovese, greffière.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 26 février 2025.

La rapporteure,

La présidente,

signé

signé

L. RAISON

G. SORIN

La greffière,

signé

S. GENOVESE

La République mande et ordonne au ministre auprès du ministre de l'Economie, des Finances et 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,
P/Le greffier en chef,
La greffière

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NICE**

N° 2201200

SA M.

Mme Raison
Rapporteure

M. Ringeval
Rapporteur public

Audience du 26 février 2025
Décision du 19 mars 2025

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif de Nice

(3^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 8 mars et 17 août 2022, la société M., représentée par Me Ciaudo, demande au tribunal :

1°) de prononcer la restitution de l'excédent du prélèvement sur l'impôt sur les sociétés dû au titre de l'exercice 2020 d'un montant de 19 000 euros ;

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

Elle soutient que l'imposition contestée :

- méconnaît les dispositions des articles 209 I et 206 I du code général des impôts au motif qu'en l'absence d'établissement stable en France, elle ne peut être soumise à l'impôt sur les sociétés.

- méconnaît les stipulations de l'article 22 de la convention bilatérale signée entre la France et le Panama ;

- méconnaît le principe de libre circulation des capitaux entre Etats membres de l'Union européenne et pays tiers ;

- méconnaît la doctrine D. adm 4 H-1111, n° 38 datée du 1^{er} mars 1995, et BOI-IS-CHAMP-10-10 n° 370 datée du 12 septembre 2012 ;

- méconnaît l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Par deux mémoires en défense, enregistrés les 25 juillet 2022 et 1^{er} octobre 2024, le directeur départemental des finances publiques des Alpes Maritimes conclut au rejet.

Il soutient qu'aucun des moyens soulevés par la requérante n'est fondé.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et le 1^{er} protocole additionnel à la convention ;
- le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;
- la convention franco panaméenne du 30 juin 2011 ;
- le code général des impôts et le livre des procédures fiscales ;
- l'arrêté du 8 avril 2016 modifiant l'arrêté du 12 avril 2010 pris en application du deuxième alinéa du 1 de l'article 238-0 A du code général des impôts ;
- 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 Raison,
- et les conclusions de M. Ringeval, rapporteur public.

Considérant ce qui suit :

1. La société de droit panaméen M., a cédé le 10 novembre 2020, un bien immobilier situé à Nice pour un prix de 740 000 euros. Elle s'est acquittée à la suite de cette cession d'un prélèvement dû au titre de la plus-value d'un montant de 179 818 euros, et d'un impôt sur les sociétés à raison du produit exceptionnel de cession d'un montant de 160 818 euros. Par une réclamation préalable en date du 26 mai 2021, elle a sollicité, en application des dispositions de l'article 244 bis A du code général des impôts, la restitution de la somme de 19 000 euros correspondant à la différence entre l'imposition au titre de la plus-value de cession et l'impôt sur les sociétés. En l'absence de réponse de l'administration, elle demande au tribunal la restitution de cet excédent de prélèvement d'un montant de 19 000 euros.

Sur l'application de la loi fiscale :

2. Aux termes du 1 de l'article 206 du code général des impôts : « (...) *sont passibles de l'impôt sur les sociétés, quel que soit leur objet, les sociétés anonymes (...) et toutes autres personnes morales se livrant à une exploitation ou à des opérations de caractère lucratif* ». Il appartient au juge de l'impôt, saisi d'un litige portant sur le traitement fiscal d'une opération impliquant une société de droit étranger, d'identifier dans un premier temps, au regard de l'ensemble des caractéristiques de cette société et du droit qui en régit la constitution et le fonctionnement, le type de société de droit français auquel la société de droit étranger est assimilable.

3. Les sociétés anonymes de droit panaméen, commerciales par leur forme, constituent des sociétés de capitaux inscrites au registre du commerce, dont les actions sont librement cessibles, et la responsabilité de leurs associés est limitée au montant de leurs apports. Ainsi, la société requérante doit être assimilée à une société anonyme française, passible en France de l'impôt sur les sociétés en application de l'article 206 du code général des impôts. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions des articles 209 I et 206 I du code général des

impôts doit être écarté.

Sur l'application de la convention franco panaméenne :

4. D'une part, aux termes de l'article 244 bis A du code général des impôts, dans sa rédaction applicable à la date de la cession en litige : « I. – 1. *Sous réserve des conventions internationales, les plus-values, telles que définies aux e bis et e ter du I de l'article 164 B, réalisées par les personnes et organismes mentionnés au 2 du I lors de la cession des biens ou droits mentionnés au 3 sont soumises à un prélèvement selon les taux fixés au III bis. Cette disposition n'est pas applicable aux cessions d'immeubles réalisées par des personnes physiques ou morales ou des organismes mentionnés au premier alinéa, qui exploitent en France une entreprise industrielle, commerciale ou agricole ou y exercent une profession non commerciale à laquelle ces immeubles sont affectés. Les immeubles doivent être inscrits, selon le cas, au bilan ou au tableau des immobilisations établis pour la détermination du résultat imposable de cette entreprise ou de cette profession. (...) 2. Sont soumis au prélèvement mentionné au I : (...) b) Les personnes morales ou organismes, quelle qu'en soit la forme, dont le siège social est situé hors de France ; (...) 3. Le prélèvement mentionné au I s'applique aux plus-values résultant de la cession : a) De biens immobiliers ou de droits portant sur ces biens ; (...) III. – Lorsque le prélèvement mentionné au I est dû par une personne morale assujettie à l'impôt sur les sociétés, les plus-values sont déterminées par différence entre, d'une part, le prix de cession du bien et, d'autre part, son prix d'acquisition, diminué pour les immeubles bâtis d'une somme égale à 2 % de son montant par année entière de détention. Par dérogation au III bis et au premier alinéa du présent III, le prélèvement dû par des personnes morales résidentes d'un Etat membre de l'Union européenne ou d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ayant conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales et n'étant pas non coopératif au sens de l'article 238-0 A est déterminé selon les règles d'assiette et de taux prévues en matière d'impôt sur les sociétés dû dans les mêmes conditions que celles applicables à la date de la cession aux personnes morales résidentes de France. (...) V. – Le prélèvement mentionné au I est libératoire de l'impôt sur le revenu en raison des sommes qui ont supporté celui-ci. Il s'impute, le cas échéant, sur le montant de l'impôt sur les sociétés dû par le contribuable à raison de cette plus-value au titre de l'année de sa réalisation. S'il excède l'impôt dû, l'excédent est restitué aux personnes morales résidentes d'un Etat de l'Union européenne ou d'un Etat ou territoire ayant conclu avec la France une convention fiscale qui contient une clause d'assistance administrative en matière d'échange de renseignements et de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales et n'étant pas non coopératif au sens de l'article 238-0 A. ». Selon l'article 238-0 A du code général des impôts : « I. Sont considérés comme non coopératifs, à la date du 1er janvier 2010, les Etats et territoires non membres de la Communauté européenne dont la situation au regard de la transparence et de l'échange d'informations en matière fiscale a fait l'objet d'un examen par l'Organisation de coopération et de développement économiques et qui, à cette date, n'ont pas conclu avec la France une convention d'assistance administrative permettant l'échange de tout renseignement nécessaire à l'application de la législation fiscale des parties, ni signé avec au moins douze Etats ou territoires une telle convention. La liste des Etats et territoires non coopératifs est fixée par un arrêté des ministres chargés de l'économie et du budget après avis du ministre des affaires étrangères ». Aux termes de l'arrêté ministériel du 8 avril 2016, dans sa version applicable à la cession en litige, pris en application de ce texte, le Panama est ajouté à la liste des Etats et territoires non coopératifs en matière fiscale.*

5. D'autre part, aux termes de l'article 6 de la convention franco-panaméenne du 30 juin 2011 : « Les revenus qu'un résident d'un Etat contractant tire de biens immobiliers (y compris les revenus des exploitations agricoles ou forestières) situés dans l'autre Etat contractant, sont

imposables dans cet autre État ». Aux termes de l'article 22 de ladite convention « 2. L'imposition d'un établissement stable qu'une entreprise d'un Etat contractant a dans l'autre Etat contractant n'est pas établie dans cet autre Etat d'une façon moins favorable que l'imposition des entreprises de cet autre Etat qui exercent la même activité. La présente disposition ne peut être interprétée comme obligeant un Etat contractant à accorder aux résidents de l'autre Etat contractant les déductions personnelles, abattements et réductions d'impôt en fonction de la situation ou des charges de famille qu'il accorde à ses propres résidents. ». Selon l'article 5 de ladite convention : « 1. Au sens de la présente convention, l'expression établissement stable » désigne une installation fixe d'affaires par l'intermédiaire de laquelle une entreprise exerce tout ou partie de son activité. 2. L'expression « établissement stable » comprend notamment : a) Un siège de direction ; b) Une succursale ; c) Un bureau (...) ».

6. Si une convention bilatérale conclue en vue d'éviter les doubles impositions ne peut pas, par elle-même, directement servir de base légale à une décision relative à l'imposition et si, par suite, il incombe au juge de l'impôt, lorsqu'il est saisi d'une contestation relative à une telle convention, de se placer d'abord au regard de la loi fiscale nationale pour rechercher si, à ce titre, l'imposition contestée a été valablement établie avant de déterminer si cette convention fait ou non obstacle à l'application de la loi fiscale, il appartient néanmoins au juge de mettre en œuvre les stipulations claires d'une convention relatives, non à la répartition du pouvoir d'imposer entre les deux Etats parties, mais aux modalités d'élimination des doubles impositions.

7. La société M. se prévaut des dispositions du V de l'article 244 bis A du code général des impôts pour solliciter la restitution d'un excédent de prélèvement remboursable d'un montant de 19 000 euros dès lors qu'elle disposait d'un établissement stable en France. Elle soutient que le principe de non-discrimination issu de l'article 22 de la convention franco panaméenne s'oppose au refus de restitution du crédit d'impôt sur les sociétés fondé sur la résidence fiscale de la société demanderesse.

8. Il résulte cependant de l'instruction, en premier lieu, que la société M. est constituée sous forme de société anonyme dont le siège est situé au Panama et est immatriculée au registre du commerce et des sociétés de Panama. Par suite, dès lors que le Panama figure dans la liste ministérielle des Etats et territoires non coopératifs en matière fiscale, excluant les sociétés résidentes du bénéfice du mécanisme de la restitution de l'excédent d'impôt prévu aux dispositions du V de l'article 244 bis A du code général des impôts, c'est à bon droit que l'administration fiscale a refusé de restituer la somme litigieuse à la requérante.

9. En second lieu, il résulte de l'absence de tout élément relatif à l'existence d'un bureau, d'un centre de prise de décision, de la présence de personnel en France que la société M. n'établit pas qu'elle disposait, à la date de la cession litigieuse, d'un établissement stable sur le territoire français. La requérante n'est donc pas fondée à se prévaloir de l'application de l'article 22 de la convention précitée.

10. Il résulte de ce qui précède que le moyen tiré de la méconnaissance des stipulations de la convention franco panaméenne du 30 juin 2011 doit être écarté.

Sur la conformité des dispositions légales au principe de libre circulation des capitaux :

11. Aux termes de l'article 63 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : « 1. Dans le cadre des dispositions du présent chapitre, toutes les restrictions aux mouvements de capitaux entre les Etats membres et entre les Etats membres et les pays tiers sont interdites (...) ». Le paragraphe 1, sous a), du traité prévoit que cet article « ne porte pas atteinte

au droit qu'ont les États membres [...] d'appliquer les dispositions pertinentes de leur législation fiscale qui établissent une distinction entre les contribuables qui ne se trouvent pas dans la même situation en ce qui concerne leur résidence ou le lieu où leurs capitaux sont investis », à la condition, selon le paragraphe 3, que ces dispositions ne constituent pas « un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée à la libre circulation des capitaux et des paiements ».

12. Lorsqu'un contribuable non résident conteste, au regard de la libre circulation des capitaux, l'imposition à laquelle il a été assujéti sur ses revenus de source française, il convient de comparer la charge fiscale supportée respectivement par ce contribuable et un contribuable résident de France placé dans une situation comparable. Lorsqu'il apparaît que le contribuable non résident a été effectivement traité de manière défavorable, il appartient à l'administration fiscale et, le cas échéant, au juge de l'impôt, de dégrever l'imposition en litige dans la mesure nécessaire au rétablissement d'une équivalence de traitement.

13. La société M. soutient que le fait qu'elle ne puisse solliciter la restitution de l'excédent d'imposition sur les sociétés prévue au V de l'article 244 bis A du code général des impôts en raison de sa nationalité constitue une entrave à la libre circulation des capitaux et par là même, une discrimination injustifiée. Cependant, le législateur s'est borné à prévoir des conditions de restitution de l'excédent d'impôt différentes en fonction du caractère coopératif de l'Etat dans lequel la société non résidente a son siège, dispositif fondé sur la nécessité de combattre l'érosion des bases d'imposition de la France causée par la fraude fiscale et sur la lutte contre les paradis fiscaux dont le Panama fait historiquement partie. Par suite, aucune discrimination constitutive d'une atteinte à la libre circulation des capitaux n'est établie.

Sur la méconnaissance de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'article 14 de ladite convention :

14. Aux termes de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : « *Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international. Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes* ». Aux termes de l'article 14 de cette convention : « *La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation* ». Une distinction entre des personnes placées dans une situation analogue est discriminatoire, au sens de l'article 14 précité de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, si elle n'est pas assortie de justifications objectives et raisonnables, c'est-à-dire si elle ne poursuit pas un objectif d'utilité publique ou si elle n'est pas fondée sur des critères objectifs et rationnels en rapport avec les buts de la loi. Les stipulations combinées de l'article 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'article 1^{er} du protocole additionnel à la même convention peuvent être utilement invoquées pour soutenir que la loi fiscale serait à l'origine de discriminations injustifiées entre contribuables. Toutefois, pour les mêmes motifs qu'indiqués au point 13, le moyen tiré de ce que les impositions en litige entraîneraient une discrimination injustifiée au

sens de ces stipulations combinées ne peut qu'être écarté.

Sur la méconnaissance de la doctrine :

15. La doctrine invoquée par la société M. ne comporte aucune interprétation de la loi fiscale différente de celle dont il été fait application, ni dans l'instruction référencée D. adm 4 H-1111, n° 38 datée du 1^{er} mars 1995, ni dans l'instruction référencée BOI-IS-CHAMP-10-10 n° 370 datée du 12 septembre 2012, concernant la règle de la territorialité posée par l'article 209-I du code général des impôts. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance de la doctrine doit être écarté.

16. Il résulte de tout ce qui précède que la requête de la société M. doit être rejetée y compris en ses conclusions présentées sur le fondement de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

DÉCIDE :

Article 1^{er} : La requête de la société M. est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à la société M. et au directeur départemental des finances publiques des Alpes-Maritimes.

Délibéré après l'audience du 26 février 2025, à laquelle siégeaient :

- Mme Sorin, présidente,
 - Mme Raison, première conseillère,
 - M. Loustalot-Jaubert, conseiller,
- assistés de Mme Foultier, greffière.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 19 mars 2025.

La rapporteure,

La présidente,

Signé

Signé

L. RAISON

G. SORIN

La greffière,

Signé

M. FOULTIER

La République mande et ordonne au ministre de l'Economie, des Finances et 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 du présent jugement.

Pour expédition conforme,
Le greffier en chef,
Ou par délégation, la greffière.

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NICE**

N° 2201586

Monsieur et Madame G.

Mme Sorin
Rapporteuse

M. Ringeval
Rapporteur public

Audience du 8 janvier 2025
Décision du 29 janvier 2025

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Nice

(3^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 29 mars 2022, M. et Mme G., représentés par Me Evrard, doivent être regardés comme demandant au tribunal :

1°) de prononcer la décharge, en droits et pénalités, des cotisations supplémentaires d'impôt sur le revenu mises à leur charge au titre de l'année 2015 ;

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

Ils soutiennent que l'administration n'était pas fondée à rectifier leur impôt sur le revenu en recourant à la procédure d'abus de droit fiscal, que les donations réalisées étaient réelles.

Par un mémoire en défense, enregistré le 20 septembre 2022, le directeur départemental des finances publiques des Alpes-Maritimes conclut au rejet des conclusions de la requête.

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

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 Sorin, présidente-rapporteuse ;
- les conclusions de M. Ringeval, rapporteur public.

Considérant ce qui suit :

1. M. et Mme G. se sont vus notifier une proposition de rectification le 30 octobre 2018 par laquelle l'administration fiscale a décidé de mettre en œuvre la procédure d'abus de droit prévue à l'article L. 64 du livre des procédures fiscales. Par cette proposition, il leur était également notifié des cotisations supplémentaires d'impôts sur le revenu au titre de l'année 2015 assorties des intérêts de retard et de majoration. Ces impositions supplémentaires ont été mises en recouvrement le 30 juin 2021. M. et Mme G. doivent être regardés comme demandant au tribunal la décharge de ces impositions.

Sur les conclusions à fin de décharge :

2. Aux termes de l'article L. 64 du livre des procédures fiscales dans sa version applicable au litige : « *Afin d'en restituer le véritable caractère, l'administration est en droit d'écarter, comme ne lui étant pas opposables, les actes constitutifs d'un abus de droit, soit que ces actes ont un caractère fictif, soit que, recherchant le bénéfice d'une application littérale des textes ou de décisions à l'encontre des objectifs poursuivis par leurs auteurs, ils n'ont pu être inspirés par aucun autre motif que celui d'éluder ou d'atténuer les charges fiscales que l'intéressé, si ces actes n'avaient pas été passés ou réalisés, aurait normalement supportées eu égard à sa situation ou à ses activités réelles. / En cas de désaccord sur les rectifications notifiées sur le fondement du présent article, le litige est soumis, à la demande du contribuable, à l'avis du comité de l'abus de droit fiscal. L'administration peut également soumettre le litige à l'avis du comité. / Si l'administration ne s'est pas conformée à l'avis du comité, elle doit apporter la preuve du bien-fondé de la rectification. (...)* ».

3. Aux termes de l'article 894 du code civil : « *La donation entre vifs est un acte par lequel le donateur se dépouille actuellement et irrévocablement de la chose donnée, en faveur du donataire qui l'accepte* ». L'administration peut écarter comme ne lui étant pas opposable, sur le fondement de l'article L. 64 précité du livre des procédures fiscales, un acte de donation qui ne se traduit pas par un dépouillement immédiat et irrévocable de son auteur et revêt dès lors un caractère fictif. Il en va notamment ainsi lorsque le donateur appréhende, à la suite de l'acte de donation, tout ou partie du produit de la cession de la chose prétendument donnée.

4. Le comité de l'abus de droit fiscal a émis le 10 mars 2021 un avis favorable à la mise en œuvre par l'administration de la procédure d'abus de droit. L'administration s'étant conformée à cet avis, il appartient aux requérants d'apporter la preuve de l'absence d'un abus de droit.

5. Il résulte de l'instruction que le 20 juin 1997, M. G. et ses deux enfants, M. S.G. et Mme F. G. ont créé la société le P., société à responsabilité limitée au capital 8000 euros répartis en 500 parts sociales d'une valeur nominale de 16 euros. M. G. en détenait 400, M. S. G. en

détenait 25 et Mme F. G. 75. La société a été transformée en société par actions le 7 décembre 2013. Le 15 octobre 2015, des donations ont été réalisées : Mme F. G. a donné 50 actions à son père M. G., Mme F. G. a donné 25 actions à sa mère Mme M. C. épouse G., M. S. G. a donné 50 actions à son père M. G. et ce dernier a donné 42 actions à son épouse Mme M. C. épouse G. Les actions ont à cette date, été évaluées à la valeur unitaire de 1 898 euros. Les actions de la société étaient donc réparties à hauteur de 433 actions pour M. G. et 67 actions pour Mme M. C. épouse G.. Le 30 octobre 2015, de nouvelles donations ont été réalisées, M. G. a donné à chacun de ses enfants, Mme F. G. et M. S. G., 50 actions pour une valeur unitaire de 1 898 euros. Le 9 décembre 2015, l'ensemble des actions ont été cédées à la SARL A. pour un prix unitaire de 1 773,76 euros. M. G. et Mme M. C. épouse G. ont alors déclaré des moins-values de cessions. L'administration a considéré que les donations ne lui étaient pas opposables et a recalculé la plus-value entre la valeur nominale de l'action et la valeur de vente le 9 décembre 2015 conduisant à la notification de cotisations supplémentaires d'impôts sur le revenu à M. et Mme G.. Il résulte de l'avis du comité de l'abus de droit fiscal et n'est pas contesté par les requérants que les enfants S. et F. G. souhaitaient vendre leurs actions depuis plusieurs années. En outre, le comité a retenu que si aucune intention libérale des enfants envers leurs parents ne pouvait être retenue, il existait toutefois une simulation, il n'y a pas eu de dépossession définitive et irrévocable des parts et qu'ainsi le don manuel ne pouvait être opposable à l'administration. Si les requérants soutiennent qu'ils avaient le choix de la voie fiscale et que leur choix correspond à une nécessité d'équilibrer les parts entre les frères et sœurs et Mme M. G., ces considérations ne sauraient toutefois permettre de considérer qu'il y a une dépossession définitive et irrévocable des parts notamment au regard des dates de donations et de la date de cession des parts à la sarl A.. Dans ces conditions M. et Mme G. ne sont pas fondés à soutenir que l'administration ne pouvait procéder à des rehaussements d'impôts sur le fondement de l'article L. 64 du livre des procédures fiscales.

Sur les frais liés au litige :

6. 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 M. et Mme G. doivent dès lors être rejetées.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête de M. et Mme G. est rejetée.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à M. et Mme G. et au directeur départemental des finances publiques des Alpes-Maritimes.

Délibéré après l'audience du 8 janvier 2025 à laquelle siégeaient :

- Mme Sorin, présidente,
- Mme Raison, première conseillère,
- M. Loustalot-Jaubert, conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 29 janvier 2025

La présidente-rapporteure,

L'assesseure la plus ancienne,

Signé

G. SORIN

Signé

L. RAISON

La greffière,

Signé

M. FOULTIER

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 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° 2201861

M. T...

M. Loustalot-Jaubert
Rapporteur

M. Ringeval
Rapporteur public

Audience du 29 janvier 2025
Décision du 26 février 2025

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Nice

(3^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés le 13 avril 2022 et les 3 janvier, 2 février et 27 mars 2023, M. T..., représenté par Me A..., demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) à titre principal, de prononcer la décharge, en droits et pénalités, des cotisations supplémentaires d'impôt sur le revenu auxquelles il a été assujetti au titre de l'année 2018 ;

2°) à titre subsidiaire, de prononcer la décharge de la majoration pour manquement délibéré appliquée aux cotisations supplémentaires d'impôt sur le revenu auxquelles il a été assujetti au titre de l'année 2018 ;

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

Il soutient que :

- la procédure d'imposition est irrégulière dès lors que l'administration fiscale n'a pas répondu de façon motivée aux observations de l'expert-comptable et ne lui a pas offert la possibilité de saisir la commission des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires ;

- il a occupé un emploi salarié à compter du 26 mai 2018 et son activité d'infirmier libéral a été mise en liquidation judiciaire le 17 décembre 2018, de sorte que son résultat de l'année 2018, qui doit être calculé par la différence entre les bénéfices réalisés jusqu'à la date de cessation et les dépenses professionnelles engagées, fait apparaître un déficit ;

- il peut bénéficier du crédit d'impôt modernisation du recouvrement en raison de sa bonne foi ;

- la majoration pour manquement délibéré n'est pas justifiée dès lors qu'il n'a commis aucun manquement au cours de l'année 2018, que l'établissement de la déclaration de résultat incombait au liquidateur et non à lui et que l'intention d'éluder l'impôt n'est pas rapportée.

Par deux mémoires en défense, enregistrés les 4 août 2022 et 26 janvier 2023, le directeur départemental des finances publiques des Alpes-Maritimes conclut au rejet de la requête.

Il soutient que les moyens soulevés par M. T... ne sont pas fondés.

Par ordonnance du 5 janvier 2023, la clôture d'instruction a été fixée au 30 mars 2023 à 12h00.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des impôts et le livre des procédures fiscales ;
- l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période ;
- 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 29 janvier 2025 :

- le rapport de M. Loustalot-Jaubert, rapporteur,
- les conclusions de M. Ringeval, rapporteur public,
- et les observations de Me A..., représentant M. T....

Considérant ce qui suit :

1. M. T... s'est vu notifier par proposition de rectification du 6 mars 2020, selon la procédure de rectification contradictoire prévue à l'article L. 55 du livre des procédures fiscales, des rehaussements en matière d'impôt sur le revenu, consécutives à un contrôle sur pièces, dans la catégorie des bénéfices non commerciaux au titre de l'année 2018. Il en est résulté des cotisations supplémentaires d'impôt sur le revenu, dont M. T... demande, à titre principal, la décharge en droits et pénalités. A titre subsidiaire, M. T... sollicite la décharge de la majoration pour manquement délibéré.

Sur le bien-fondé de l'imposition :

En ce qui concerne les bénéfices non commerciaux :

2. D'une part, aux termes de l'article 12 du code général des impôts : « *L'impôt est dû chaque année à raison des bénéfices ou revenus que le contribuable réalise et dont il dispose au cours de la même année* ». Selon l'article 93 du même code : « *1. Le bénéfice à retenir dans les bases de l'impôt sur le revenu est constitué par l'excédent des recettes totales sur les dépenses nécessitées par l'exercice de la profession. (...)* ». Aux termes de l'article 202 du même code : « *1. Dans le cas de cessation de l'exercice d'une profession non commerciale, l'impôt sur le revenu dû en raison des bénéfices provenant de l'exercice de cette profession y compris ceux qui proviennent de créances acquises et non encore recouvrées et qui n'ont pas encore été imposés est immédiatement établi. / Les contribuables doivent, dans un délai de soixante jours déterminé*

comme il est indiqué ci-après, aviser l'administration de la cessation et lui faire connaître la date à laquelle elle a été ou sera effective, ainsi que, s'il y a lieu, les nom, prénoms et adresse du successeur./ Ce délai de soixante jours commence à courir : - a. lorsqu'il s'agit de la cessation de l'exercice d'une profession autre que l'exploitation d'une charge ou d'un office, du jour où la cessation a été effective ; (...) ». Il résulte de ces dispositions qu'en cas de cessation d'activité, le bénéfice non commercial doit être déterminé sous déduction des dépenses engagées, même si elles n'ont pas encore été payées.

3. D'autre part, aux termes de l'article L. 641-9 du code de commerce, dans sa version applicable au litige : *« I.- Le jugement qui ouvre ou prononce la liquidation judiciaire emporte de plein droit, à partir de sa date, dessaisissement pour le débiteur de l'administration et de la disposition de ses biens même de ceux qu'il a acquis à quelque titre que ce soit tant que la liquidation judiciaire n'est pas clôturée. Les droits et actions du débiteur concernant son patrimoine sont exercés pendant toute la durée de la liquidation judiciaire par le liquidateur. (...) III.- Lorsque le débiteur est une personne physique, il ne peut exercer, au cours de la liquidation judiciaire, aucune des activités mentionnées au premier alinéa de l'article L. 640-2. Toutefois, le débiteur entrepreneur individuel à responsabilité limitée peut poursuivre l'exercice d'une ou de plusieurs de ces activités, si celles-ci engagent un patrimoine autre que celui visé par la procédure. (...) ».*

4. En application de ces dispositions, la cessation d'activité d'un entrepreneur individuel à responsabilité limitée doit être fixée à la date d'ouverture des opérations de liquidation judiciaire et non comme le soutient l'administration, lorsque les comptes définitifs du liquidateur ont été approuvés, aucune disposition législative ou réglementaire ne prévoyant une telle date. L'administration n'a donc pu se fonder sur la date d'approbation des comptes définitifs du liquidateur pour procéder aux rehaussements des bénéfices non commerciaux de M. T.... Il s'ensuit, en l'espèce, que dès lors que par un jugement du 17 décembre 2018, le tribunal de grande instance de Nice a prononcé l'ouverture d'une procédure de liquidation judiciaire à l'égard de M. T..., l'administration n'a pu considérer que la cessation d'activité du requérant n'est intervenue que le 10 février 2020, date à laquelle le tribunal judiciaire de Nice a prononcé la clôture des opérations de liquidation judiciaire de M. T.... En outre, dès lors que la cessation effective de l'exercice de la profession de M. T...est intervenue antérieurement au 31 décembre 2018, date à laquelle les bénéfices non commerciaux sont regardés comme réalisés et déterminés dans leur montant, l'impôt sur le revenu dans la catégorie des bénéfices non commerciaux de M. T...au titre de l'année 2018 devait être déterminé en application des dispositions de l'article 202 du code général des impôts précité. Or, si l'administration a relevé que l'intéressé a perçu des honoraires d'un montant de 105 485 euros entre le 16 juillet 2018 et le 17 décembre 2018, le requérant produit la liste des créances déclarées à la procédure de liquidation judiciaire, dont il ressort qu'il était redevable de plusieurs dettes professionnelles, d'un montant total de 114 878, 81 euros, à la date de la cessation de son activité, de sorte qu'il doit être regardé comme n'ayant réalisé aucun bénéfice non commercial au titre de l'année 2018.

5. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, que M. T...est fondé à demander la décharge des cotisations supplémentaires d'impôt sur le revenu auxquelles il a été assujéti au titre de l'année 2018, ainsi que des pénalités correspondantes.

Sur les frais liés au litige :

6. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par M. T...et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1^{er} : M. T...est déchargé des cotisations supplémentaires d'impôt sur le revenu auxquelles il a été assujéti au titre de l'année 2018 ainsi que des pénalités correspondantes.

Article 2 : L'Etat versera à M. T...une 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 M. T...est rejeté.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à M. T...et au directeur départemental des finances publiques des Alpes-Maritimes.

Délibéré après l'audience du 29 janvier 2025, à laquelle siégeaient :

Mme Sorin, présidente,
Mme Raison, première conseillère,
M. Loustalot-Jaubert, conseiller,
assistés de Mme Genovese, greffière.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 26 février 2025.

Le rapporteur,

La présidente,

signé

signé

P. LOUSTALOT-JAUBERT

G. SORIN

La greffière,

signé

S. GENOVESE

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 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° 2405452

M. J.

Mme Raison
Rapporteure

M. Ringeval
Rapporteur public

Audience du 19 mars 2025
Décision du 23 avril 2025

Aide juridictionnelle totale
Décision du 5 décembre 2024

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif de Nice

(3^{ème} chambre)

Par une requête enregistrée le 1^{er} octobre 2024, M. J., représenté par Me Lestrade, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision en date du 8 septembre 2024 par laquelle le préfet des Alpes-Maritimes l'a obligé à quitter le territoire français sans délai, a fixé le pays à destination duquel il sera renvoyé et a prononcé une interdiction de retour d'un an ;

2°) d'annuler la décision du même jour par laquelle le préfet des Alpes-Maritimes lui a fait interdiction de circuler sur le territoire français pendant une durée d'un an.

Il soutient que :

En ce qui concerne la décision portant obligation de quitter le territoire :

- elle est entachée d'un vice de compétence faute pour le préfet des Alpes-Maritimes de justifier d'une délégation de signature régulière au profit du signataire de l'arrêté litigieux du 8 septembre 2024 ;
- elle est entachée d'une insuffisance de motivation ;
- elle est entachée d'une erreur de fait ;
- elle est entachée d'erreur de droit au regard des dispositions de l'article L. 611-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
- elle porte atteinte à l'article 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme ;
- elle est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation.

En ce qui concerne la décision portant interdiction de circulation sur le territoire français :

- elle est entachée d'un vice de compétence faute pour le préfet des Alpes-Maritimes de justifier d'une délégation de signature régulière au profit du signataire de l'arrêté litigieux du 8 septembre 2024 ;
- elle est entachée d'une insuffisance de motivation ;
- elle est entachée d'une erreur de fait ;
- elle est entachée d'erreur de droit au regard des dispositions de l'article L. 611-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
- elle porte atteinte à l'article 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme ;
- elle est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation.

La requête a été communiquée au préfet des Alpes-Maritimes qui n'a pas produit de mémoire en défense.

Par décision du bureau d'aide juridictionnelle en date du 5 décembre 2024, l'aide juridictionnelle totale a été accordée à M. J..

Par courrier en date du 30 janvier 2025, le tribunal a demandé au préfet de verser au dossier tout élément de nature à établir si les locaux de la garde à vue dont a fait l'objet le requérant le 8 septembre 2024 sont situés dans les locaux de la zone d'attente internationale de l'aéroport de Nice.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le règlement (UE) du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 ;
- le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
- le code de justice administrative.

La présidente de la formation de jugement a dispensé le rapporteur public, sur sa proposition, de prononcer des conclusions à l'audience.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Raison ;
- et les observations de Me Lestrade, avocat de M. J..

Considérant ce qui suit :

1. M. J., ressortissant syrien, né le 8 août 1999 à Aleppo, est arrivé à l'aéroport de Nice le 27 août 2024 en provenance d'Athènes (Grèce), en possession d'une carte d'identité au nom de I. D. déclarée perdue ou volée. Placé en zone d'attente internationale, il a fait l'objet d'un arrêté en date du 8 septembre 2024 portant obligation de quitter le territoire français sans délai, fixant le

pays de destination et prononçant une interdiction de retour pendant une durée d'un an. Par sa requête, M. J. demande au tribunal d'annuler cette décision.

Sur les conclusions de la requête :

2. D'une part, aux termes des dispositions de l'article 14 du règlement (UE) du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant le code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen) : « 1. L'entrée sur le territoire des États membres est refusée au ressortissant de pays tiers qui ne remplit pas l'ensemble des conditions d'entrée énoncées à l'article 6, paragraphe 1, et qui n'appartient pas à l'une des catégories de personnes visées à l'article 6, paragraphe 5 ». Selon l'article L. 333-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile : « La décision prononçant le refus d'entrée peut être exécutée d'office par l'administration ». Aux termes des dispositions de l'article L. 341-1 du même code : « L'étranger (...) qui n'est pas autorisé à entrer sur le territoire français peut être maintenu dans une zone d'attente (...) pendant le temps strictement nécessaire à son départ. (...) ». En vertu de l'article L. 341-6 du même code : « La zone d'attente s'étend des points d'embarquement et de débarquement à ceux où sont effectués les contrôles des personnes. / Elle est délimitée par l'autorité administrative compétente. Elle peut inclure, sur l'emprise, ou à proximité, (...) un ou plusieurs lieux d'hébergement assurant aux étrangers concernés des prestations de type hôtelier (...) ». Aux termes de l'article L. 341-7 dudit code : « La zone d'attente s'étend, sans qu'il soit besoin de prendre une décision particulière, aux lieux dans lesquels l'étranger doit se rendre soit dans le cadre de la procédure en cours, soit en cas de nécessité médicale ». Il résulte en outre des dispositions des articles L. 341-2, L. 342-1 et L. 342-4 de ce code que le maintien en zone d'attente ne peut excéder quatre jours mais peut être prolongé au-delà de cette durée par le juge des libertés et de la détention pour une durée qui ne peut être supérieure à huit jours et, à titre exceptionnel ou en cas de volonté délibérée de l'étranger de faire échec à son départ, pour une durée supplémentaire de huit jours maximum. Enfin, aux termes de l'article L. 342-19 du même code : « Si le maintien de l'étranger en zone d'attente n'est pas prolongé au terme du délai fixé par la dernière décision de maintien, l'étranger est autorisé à entrer en France sous couvert d'un visa de régularisation de huit jours. Il devra avoir quitté le territoire à l'expiration de ce délai, sauf s'il obtient une autorisation provisoire de séjour, ou un récépissé de demande de carte de séjour ou une attestation de demande d'asile lui permettant d'introduire sa demande d'asile ».

3. D'autre part, aux termes de l'article L. 611-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile : « L'autorité administrative peut obliger un étranger à quitter le territoire français lorsqu'il se trouve dans les cas suivants : 1° L'étranger, ne pouvant justifier être entré régulièrement sur le territoire français, s'y est maintenu sans être titulaire d'un titre de séjour en cours de validité ». Aux termes de l'article L. 612-1 du même code : « L'étranger faisant l'objet d'une décision portant obligation de quitter le territoire français dispose d'un délai de départ volontaire de trente jours à compter de la notification de cette décision ». Aux termes de l'article L. 612-2 de ce code : « (...) l'autorité administrative peut refuser d'accorder un délai de départ volontaire dans les cas suivants : (...) / 3° Il existe un risque que l'étranger se soustraie à la décision portant obligation de quitter le territoire français dont il fait l'objet ». Aux termes de l'article L. 612-3 dudit code : « Le risque mentionné au 3° de l'article L. 612-2 peut être regardé comme établi, sauf circonstance particulière, dans les cas suivants : / 1° L'étranger, qui ne peut justifier être entré régulièrement sur le territoire français, n'a pas sollicité la délivrance d'un titre de séjour ; (...) ». Il résulte des dispositions des articles L. 611-2 et L. 612-4 de ce code que les 1° et 2° de l'article L. 611-1 d'une part, et de l'article L. 612-3 d'autre part, sont applicables à « l'étranger en provenance directe du territoire d'un des États

parties à la convention signée à Schengen le 19 juin 1990 (...) lorsqu'il ne peut justifier être entré ou s'être maintenu sur le territoire métropolitain en se conformant aux stipulations des paragraphes 1 et 2 de l'article 19, du paragraphe 1 de l'article 20 et des paragraphes 1 et 2 de l'article 21 de cette même convention ».

4. Il résulte de ces dispositions que la situation d'un étranger qui n'est pas entré sur le territoire français est régie par les dispositions citées ci-dessus du livre III du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, relatif à l'entrée en France, et en particulier s'agissant des personnes qui se présentent à la frontière, par celles contenues au chapitre II titre III de ce livre relatif au refus d'entrée. Les mesures d'éloignement du territoire national prévues au livre VI de ce code, notamment l'obligation de quitter le territoire français, ne lui sont pas applicables. Par conséquent, dès lors qu'un étranger qui n'est pas ressortissant d'un pays membre de l'Union européenne se trouve en zone aéroportuaire, en transit ou en zone d'attente, il peut faire l'objet d'un refus d'entrée, lequel pourra être exécuté d'office en application des dispositions précitées de ce code, mais non d'une obligation de quitter le territoire français, ne pouvant être regardé comme entré sur le territoire français. Il n'y a pas lieu de distinguer, à cet égard, entre une situation où cet étranger exprime le désir d'entrer sur le territoire français et une situation où il ne formule pas ce souhait.

5. En outre, le ressortissant étranger qui a fait l'objet d'une décision de refus d'entrée et de placement en zone d'attente et qui a refusé d'obtempérer à un réacheminement pris pour l'application de cette décision ne peut être regardé comme entré en France de ce seul fait. Tel est le cas, toutefois, s'il a été placé en garde à vue à la suite de ce refus, à moins que les locaux de la garde à vue soient situés dans la zone d'attente. Doit également être regardé comme entré sur le territoire français l'étranger ayant fait l'objet d'une décision de refus d'entrée, et pénétrant sur le territoire en application des dispositions précitées de l'article L. 342-19 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile à l'issue de la dernière prolongation par le juge des libertés et de la détention de son maintien en zone d'attente.

6. En l'espèce, il ressort des pièces du dossier que M. J., arrivé à l'aéroport de Nice le 27 août 2024, a le jour même, fait l'objet d'une décision de refus d'entrée sur le territoire français et de maintien en zone d'attente. Par une première ordonnance du juge de la liberté et de la détention en date du 30 août 2024, le maintien a été prolongé pour une durée de huit jours, puis, par une seconde ordonnance du juge de liberté et de la détention du 7 septembre 2024, la demande de prolongation du maintien en zone d'attente a été rejetée. A l'issue du délai de dix heures d'appel du parquet, M. J. a été placé en garde à vue le 8 septembre 2024, au motif qu'il avait fait usage de faux document.

7. Il ne résulte pas des pièces du dossier, malgré une demande en date du 30 janvier 2025, restée sans réponse, aux termes de laquelle le tribunal a demandé au préfet de produire tout élément de nature à établir si les locaux de la garde à vue dont a fait l'objet M. J. le 8 septembre 2024 sont situés dans la zone de l'aéroport de Nice, que lesdits locaux sont effectivement situés hors de la zone d'attente internationale de l'aéroport de Nice. En outre, il ressort du procès-verbal de notification de début de garde à vue que le service en charge de la mesure est le « SPAF Aéroportuaire Nice Cote d'Azur, Aéroport de Nice Cote d'Azur ». Par conséquent, il ne résulte pas des pièces du dossier, que M. J., lors de son placement en garde à vue, soit effectivement entré sur le territoire français. Dans ces conditions, le requérant est fondé à soutenir que la décision portant obligation de quitter le territoire français et fixant le pays de destination est illégale au regard des dispositions susvisées.

8. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête, que le requérant est fondé à demander l'annulation de l'arrêté du 8 septembre 2024 en tant qu'il l'oblige à quitter le territoire français, fixant le pays de destination et en ce qu'il lui fait interdiction de revenir sur le territoire français.

DÉCIDE :

Article 1^{er} : La décision du 8 septembre 2024 portant obligation de quitter le territoire français sans délai et prononçant une interdiction de retour sur le territoire français est annulée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à M. J. et au préfet des Alpes- Maritimes.

Copie en sera adressée au ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et au procureur de la République du tribunal judiciaire de Nice.

Délibéré après l'audience du 19 mars 2025, à laquelle siégeaient :

- Mme Sorin, présidente,
- Mme Raison, première conseillère,
- M. Loustalot-Jaubert, conseiller,
assistés de Mme Genovese, greffière.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 23 avril 2025.

La rapporteure,

La présidente,

Signé

Signé

L. RAISON

G. SORIN

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 du présent jugement.

Pour expédition conforme,
P/Le greffier en chef,
Le greffier

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NICE**

N° 2202685

SOCIETE D

Mme Guilbert
Rapporteure

Mme Belguèche
Rapporteure publique

Audience du 17 décembre 2024
Décision du 14 janvier 2025

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Nice

(6ème chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 31 mai 2022, la société D , représentée par, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 28 mars 2022, reçue le 1^{er} avril 2022, par laquelle la ville de Nice a procédé à la résiliation de l'accord-cadre relatif à l'acquisition et la maintenance de défibrillateurs automatiques externes signé le 23 novembre 2021 avec la société Y ;

2°) d'enjoindre à la ville de Nice de procéder, dans un délai d'un mois à compter de la notification du jugement à intervenir, à la résiliation de cet accord-cadre, sous astreinte de 100 euros par jour de retard ;

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

Elle soutient que :

- en sa qualité de candidat évincé, elle a intérêt à agir dans la présente requête ;
- en modifiant la teneur du contrat initialement conclu et en ne soumettant pas le contrat de prise en charge des boîtiers de DAE pour un usage extérieur à un marché distinct sans mise en concurrence, la collectivité a commis des manquements graves qui justifient la résiliation du contrat.

Par un mémoire en défense, enregistré le 10 août 2022, la commune conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de la requérante une somme de 3 000 euros en application de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la requête est irrecevable en l'absence d'intérêt à agir de la requérante ;
- les moyens soulevés sont inopérants ; les vices allégués ne constituent pas des vices d'une particulière gravité ;
- elle n'apporte aucun élément de nature à établir ses allégations, qui sont erronées et infondées.

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 :

- le rapport de Mme Guilbert,
- les conclusions de Belguèche, rapporteure publique,
- les parties n'étant ni présentes ni représentées.

Considérant ce qui suit :

1. Par un avis d'appel public à la concurrence publié au bulletin officiel des annonces de marchés publics du 17 avril 2021, et au journal officiel de l'Union européenne du 20 avril 2021, la ville de Nice a lancé une procédure de passation pour l'attribution d'un marché public de fournitures ayant pour objet l'acquisition de défibrillateurs. Par un courrier du 16 juillet 2021, la ville de Nice a invité la société D à régulariser son offre. Par un courrier du 27 septembre 2021, la ville de Nice a informé la société D du rejet de son offre, jugée irrégulière. Par une requête, enregistrée le 8 octobre 2021, la société D a saisi le juge des référés précontractuels d'une demande d'annulation de la procédure de passation, qui a été rejetée le 19 novembre 2021. Le marché a été attribué à la société Y par avis d'attribution du 5 décembre 2021. Par un courrier du 8 mars 2022, la société D a mis en demeure la ville de Nice de résilier ce contrat. La ville de Nice a rejeté sa demande le 28 mars 2022. Par la présente requête, la société D, qui se prévaut de l'arrêt de section rendu par le Conseil d'Etat le 30 juin 2017 sous le numéro 398445, doit être regardée comme demandant au tribunal de mettre fin à l'exécution du contrat en litige.

2. Un tiers à un contrat administratif susceptible d'être lésé dans ses intérêts de façon suffisamment directe et certaine par une décision refusant de faire droit à sa demande de mettre fin à l'exécution du contrat, est recevable à former devant le juge du contrat un recours de pleine juridiction tendant à ce qu'il soit mis fin à l'exécution du contrat. S'agissant d'un contrat conclu par une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales, cette action devant le juge du contrat est également ouverte aux membres de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales concerné ainsi qu'au représentant de l'Etat dans le département.

3. Les tiers ne peuvent utilement soulever, à l'appui de leurs conclusions tendant à ce qu'il soit mis fin à l'exécution du contrat, que des moyens tirés de ce que la personne publique contractante était tenue de mettre fin à son exécution du fait de dispositions législatives applicables aux contrats en cours, de ce que le contrat est entaché d'irrégularités qui sont de nature à faire

obstacle à la poursuite de son exécution et que le juge devrait relever d'office ou encore de ce que la poursuite de l'exécution du contrat est manifestement contraire à l'intérêt général. A cet égard, les requérants peuvent se prévaloir d'inexécutions d'obligations contractuelles qui, par leur gravité, compromettent manifestement l'intérêt général. En revanche, ils ne peuvent se prévaloir d'aucune autre irrégularité, notamment pas celles tenant aux conditions et formes dans lesquelles la décision de refus a été prise. En outre, les moyens soulevés doivent, sauf lorsqu'ils le sont par le représentant de l'Etat dans le département ou par les membres de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales compte-tenu des intérêts dont ils ont la charge, être en rapport direct avec l'intérêt lésé dont le tiers requérant se prévaut.

4. Saisi par un tiers dans les conditions définies ci-dessus, de conclusions tendant à ce qu'il soit mis fin à l'exécution d'un contrat administratif, il appartient au juge du contrat d'apprécier si les moyens soulevés sont de nature à justifier qu'il y fasse droit et d'ordonner après avoir vérifié que sa décision ne portera pas une atteinte excessive à l'intérêt général, qu'il soit mis fin à l'exécution du contrat, le cas échéant avec un effet différé.

5. La qualité de concurrent évincé d'un appel d'offre relatif à la fourniture de dispositifs de défibrillation dont se prévaut la société requérante ne suffit pas à justifier qu'elle serait lésée dans ses intérêts de façon suffisamment directe et certaine par la poursuite de l'exploitation du contrat conclu avec la société Y pour être recevable à demander au juge du contrat qu'il soit mis fin à l'exécution de celui-ci.

6. Dès lors, les conclusions de la société D doivent être rejetées, y compris celles au titre des frais liés à l'instance.

7. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de la société D une somme de 1 500 euros en application de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête de la société D est rejetée.

Article 2 : La société D versera à la ville de Nice une somme de 1 500 euros en application de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à la société D, à la commune et à la société Y.

Délibéré après l'audience du 17 décembre 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 janvier 2025.

La rapporteure,

Le président,

signé

signé

L. Guilbert

P. Soli

La greffière,

signé

C. Ravera

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° 2400419

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFET DES ALPES-MARITIMES

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M
Rapporteur

Le tribunal administratif de Nice

M
Rapporteur public

(6^{ème} chambre)

Audience du 17 décembre 2024
Décision du 14 janvier 2025

C

Vu la procédure suivante :

Par un déféré et un mémoire complémentaire, enregistrés les 25 janvier et 9 juillet 2024, le préfet des Alpes-Maritimes demande au tribunal d'annuler le marché public conclu le 2 octobre 2023 entre la Régie Parcs d'Azur et la société A pour la conception et la réalisation d'une statue de Jeanne d'Arc à Nice.

Il soutient que :

- son déféré est recevable ;
- la Régie Parcs d'Azur a commis un manquement en ne faisant pas application des articles R. 2172-7 et suivants du code de la commande publique et du décret n° 2002-677 du 29 avril 2002, relatifs aux marchés de décoration des constructions publiques ;
- le recours à une procédure sans publicité ni mise en concurrence est insuffisamment justifié et constitue une irrégularité justifiant l'annulation du contrat ;
- la négociation menée par la Régie Parcs d'Azur est fictive et méconnaît le principe de transparence posé par l'article L. 3 du code de la commande publique ;
- la Régie a méconnu l'obligation d'allotissement du marché en cause ; quand bien même elle serait en mesure de justifier de l'absence d'allotissement, elle aurait dû mentionner ces justifications dans les documents de la consultation, conformément aux dispositions de l'article L. 2113-11 du code de la commande publique.

Par deux mémoires en défense, enregistrés les 7 juin et 30 juillet 2024, la Régie Parcs d'Azur, représentée par Me Suares, conclut au rejet de la requête.

Elle fait valoir que :

- le moyen tiré de la méconnaissance des articles R. 2172-7 et suivants du code de la commande publique et du décret n° 2002-677 du 29 avril 2002, et le moyen tiré de la méconnaissance de l'obligation d'allotir le marché en cause, sont inopérants ;
- les autres moyens soulevés par le préfet des Alpes-Maritimes ne sont pas fondés.

La procédure a été communiquée à M. X qui n'a pas produit d'écritures en défense.

Un courrier du 27 juin 2024 adressé aux parties en application des dispositions de l'article R. 611-11-1 du code de justice administrative, les a informées de la période à laquelle il était envisagé d'appeler l'affaire à l'audience et a indiqué la date à partir de laquelle l'instruction pourra être close dans les conditions prévues par le dernier alinéa de l'article R. 613-1 et le dernier alinéa de l'article R. 613-2.

Par ordonnance du 6 septembre 2024, la clôture de l'instruction a été fixée à sa date d'émission en application de l'article R. 613-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de la commande 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 17 décembre 2024 :

- le rapport de M,
- les conclusions de M, rapporteur public,
- et les observations de Me Suares, représentant la Régie Parcs d'Azur.

Considérant ce qui suit :

1. La Régie Parcs d'Azur, établissement public industriel et commercial créé pour prendre en charge l'exploitation et la gestion de 16 parcs de stationnement situés sur le territoire de la métropole Nice Côte d'Azur, a lancé un marché de conception-réalisation d'une statue « Jeanne d'Arc » reposant à proximité de l'église Sainte Jeanne d'Arc à Nice, dans le cadre du projet d'aménagement de surface accompagnant la construction du parc de stationnement « Jeanne d'Arc ». Par un acte d'engagement du 2 octobre 2023, la Régie Parcs d'Azur a attribué ce marché à la société A, sans publicité ni mise en concurrence en application des dispositions de l'article R. 2122-3 du code de la commande publique, pour un montant de 170 000 euros hors taxe (HT). Par le présent déféré, le préfet des Alpes-Maritimes demande au tribunal d'annuler ce marché.

Sur les conclusions en contestation de validité du contrat conclu le 2 octobre 2023 :

2. Indépendamment des actions dont disposent les parties à un contrat administratif et des actions ouvertes devant le juge de l'excès de pouvoir contre les clauses réglementaires d'un contrat ou devant le juge du référé contractuel sur le fondement des articles L. 551-13 et suivants du code de justice administrative, tout tiers à un contrat administratif susceptible d'être lésé dans ses intérêts de façon suffisamment directe et certaine par sa passation ou ses clauses est recevable à

former devant le juge du contrat un recours de pleine juridiction contestant la validité du contrat ou de certaines de ses clauses non réglementaires qui en sont divisibles. Cette action devant le juge du contrat est également ouverte aux membres de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales concerné ainsi qu'au représentant de l'Etat dans le département dans l'exercice du contrôle de légalité. Si le représentant de l'Etat dans le département et les membres de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales concerné, compte tenu des intérêts dont ils ont la charge, peuvent invoquer tout moyen à l'appui du recours ainsi défini, les autres tiers ne peuvent invoquer que des vices en rapport direct avec l'intérêt lésé dont ils se prévalent ou ceux d'une gravité telle que le juge devrait les relever d'office. Le tiers agissant en qualité de concurrent évincé de la conclusion d'un contrat administratif ne peut ainsi, à l'appui d'un recours contestant la validité de ce contrat, utilement invoquer, outre les vices d'ordre public, que les manquements aux règles applicables à la passation de ce contrat qui sont en rapport direct avec son éviction.

3. Saisi ainsi par un tiers dans les conditions définies ci-dessus, de conclusions contestant la validité du contrat ou de certaines de ses clauses, il appartient au juge du contrat, après avoir vérifié que l'auteur du recours autre que le représentant de l'Etat dans le département ou qu'un membre de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales concerné se prévaut d'un intérêt susceptible d'être lésé de façon suffisamment directe et certaine et que les irrégularités qu'il critique sont de celles qu'il peut utilement invoquer, lorsqu'il constate l'existence de vices entachant la validité du contrat, d'en apprécier l'importance et les conséquences. Ainsi, il lui revient, après avoir pris en considération la nature de ces vices, soit de décider que la poursuite de l'exécution du contrat est possible, soit d'inviter les parties à prendre des mesures de régularisation dans un délai qu'il fixe, sauf à résilier ou résoudre le contrat. En présence d'irrégularités qui ne peuvent être couvertes par une mesure de régularisation et qui ne permettent pas la poursuite de l'exécution du contrat, il lui revient de prononcer, le cas échéant avec un effet différé, après avoir vérifié que sa décision ne portera pas une atteinte excessive à l'intérêt général, soit la résiliation du contrat, soit, si le contrat a un contenu illicite ou s'il se trouve affecté d'un vice de consentement ou de tout autre vice d'une particulière gravité que le juge doit ainsi relever d'office, l'annulation totale ou partielle de celui-ci. Il peut enfin, s'il en est saisi, faire droit, y compris lorsqu'il invite les parties à prendre des mesures de régularisation, à des conclusions tendant à l'indemnisation du préjudice découlant de l'atteinte à des droits lésés.

4. Aux termes de l'article R. 2122-3 du code de la commande publique : « *L'acheteur peut passer un marché sans publicité ni mise en concurrence préalables lorsque les travaux, fournitures ou services ne peuvent être fournis que par un opérateur économique déterminé, pour l'une des raisons suivantes : / 1° Le marché a pour objet la création ou l'acquisition d'une œuvre d'art ou d'une performance artistique unique ; (...)* ». Ces dispositions n'ont pas pour objet d'instituer une dérogation générale permettant à la personne publique souhaitant commander la réalisation d'une œuvre d'art, de s'affranchir de toute procédure de publicité et de mise en concurrence, hormis le cas où la personne publique justifie de raisons artistiques particulières faisant obstacle à la mise en œuvre de cette procédure.

5. Pour justifier de la régularité de la procédure passée en application des dispositions du 1° de l'article R. 2122-3 précité, la Régie Parcs d'Azur fait valoir que l'établissement A était le seul opérateur en capacité d'accomplir l'œuvre commandée au regard, en particulier, de sa maîtrise des techniques de transformation du bronze, des qualités et du style qui lui sont propres ainsi que de la vocation de cet atelier à réaliser des « personnages historiques qui relèvent d'une facture qui s'apparente aux sculpteurs qui se sont livrés à ce travail à une époque qui remonte à plusieurs siècles ». La Régie indique également que la statue Jeanne d'Arc en litige fait écho au bronze monumental de Napoléon dont cet atelier a fait don à la ville de Nice.

6. Toutefois, d'une part, la circonstance que l'œuvre d'art commandée, du fait de la maîtrise des techniques de coulage et de transformation du bronze qu'elle requiert pour sa réalisation ainsi que des capacités de création artistique de personnages historiques, exigeait de la part des opérateurs des compétences très particulières et un talent artistique pour la conception d'un personnage connu de l'Histoire de France et ne relevant pas, ainsi que le soutient le préfet, de l'univers artistique d'un artiste particulier, ne suffit pas à établir que l'établissement A était le seul à pouvoir réaliser l'œuvre d'art en cause. D'autre part, la circonstance que l'établissement A a réalisé une statue monumentale en bronze de Napoléon qu'il a offerte à la ville de Nice à laquelle la statue monumentale de Jeanne d'Arc en bronze réalisée par ce même atelier ferait écho grâce à une identité d'empreinte artistique, ne suffit pas davantage à établir que l'œuvre d'art commandée ne pouvait être conçue et réalisée que par l'établissement A, alors qu'en outre le préfet soutient, sans être sérieusement contredit sur ce point, que la statue de Napoléon n'a pas, à ce jour, été installée ni exposée dans l'espace public.

7. Par suite, la Régie Parcs d'Azur n'établit pas que des raisons artistiques particulières auraient exigé que la commande d'une sculpture monumentale devant être implantée sur le parking public, soit confiée exclusivement à l'établissement A. Il suit de là que les conditions prévues par les dispositions du 1° de l'article R. 2122-3 du code de la commande publique n'étant pas réunies, la Régie Parcs d'Azur ne pouvait légalement recourir à la procédure du marché sans publicité ni mise en concurrence préalables. Le préfet des Alpes-Maritimes est dès lors fondé à soutenir que le marché en litige a été passé en méconnaissance des dispositions du 1° de l'article R. 2122-3 du code de la commande publique et, partant, en méconnaissance des principes de publicité et de mise en concurrence qui s'imposent, selon l'article L. 3 du même code, aux pouvoirs adjudicateurs dans la passation de leurs marchés.

8. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens du déféré, que le préfet des Alpes-Maritimes est fondé à contester la validité du contrat conclu entre la Régie Parcs d'Azur et l'établissement A le 2 octobre 2023.

Sur les conséquences du vice constaté :

9. D'une part, ainsi qu'il a été dit, le recours à une procédure sans publicité ni mise en concurrence préalables pour la conception et la réalisation de la statue « Jeanne d'Arc » sur le parking public du même nom n'est pas justifié par la Régie Parcs d'Azur. Par suite, en ayant fait le choix d'une procédure fondée sur le 1° de l'article R. 2122-3 du code de la commande publique alors que les conditions permettant d'y recourir n'étaient pas réunies, le pouvoir adjudicateur a manqué à ses obligations de publicité et de mise en concurrence. Ce manquement, ayant trait au choix du cocontractant, constitue un vice d'une particulière gravité et est ainsi de nature à entraîner l'annulation du marché contesté.

10. D'autre part, il ne résulte pas de l'instruction et il n'est d'ailleurs pas soutenu que cette annulation serait de nature à porter une atteinte excessive à l'intérêt général ou aux droits des cocontractants. Dès lors, il y a lieu de prononcer l'annulation de ce marché.

D E C I D E :

Article 1^{er} : Le contrat conclu entre la Régie Parcs d'Azur et l'établissement A pour la conception-réalisation d'une statue « Jeanne d'Arc » est annulé.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié au préfet des Alpes-Maritimes, à la Régie Parcs d'Azur et à M. X.

Délibéré après l'audience du 17 décembre 2024, à laquelle siégeaient :

M, président,
M, premier conseiller,
M, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 14 janvier 2025.

Le rapporteur,

signé

M

Le président,

signé

M

La greffière,

signé

M

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° 2204567

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU PAYS
DE GRASSE**

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Gazeau
Rapporteure

Le tribunal administratif de Nice

(6^{ème} chambre)

Mme Guilbert
Rapporteure publique

Audience du 4 février 2025
Décision du 4 mars 2025

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 22 septembre 2022, la communauté d'agglomération du Pays de Grasse, représentée par Me Lubac, demande au tribunal :

1°) de condamner la société N, prise en la personne de ses liquidatrices judiciaires, à lui verser la somme de 141 716,52 euros en réparation des préjudices résultant des fautes commises par la maîtrise d'œuvre dans ses missions de conception et de suivi de l'exécution du chantier tendant à la réhabilitation du bâtiment F du parc d'activités « Arômagrasse » en hôtels d'entreprises ;

2°) de mettre à la charge de la société N, prise en la personne de ses liquidatrices judiciaires, la somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le sinistre intervenu le 4 juillet 2018 dans le local technique du système de pompe à chaleur a mis en évidence l'absence de travaux d'étanchéité dans ce local ;
- l'absence d'étanchéité a été soulevée à de nombreuses reprises lors des réunions de chantier sans que la société N n'y ait donné suite ;
- la société N en charge d'une mission de maîtrise d'œuvre de base complète pour la réhabilitation du bâtiment F du parc d'activités « Arômagrasse » en hôtel d'entreprises a failli à ses missions de conception et de suivi de l'exécution du chantier ; sa responsabilité doit donc être engagée ;
- les fautes de la société N sont à l'origine des désordres subis par le maître d'ouvrage ;

- la société N doit être condamnée à la réparation des préjudices subis par le maître d'ouvrage :

- elle est redevable du paiement des coûts réparatoires à hauteur de 104 740,73 euros toutes taxes comprises tels qu'évalués par l'expert judiciaire ;
- elle est aussi redevable des frais liés à l'encadrement du chantier correspondant à 15% du montant total des travaux, soit de la somme de 15 600 euros toutes taxes comprises ;
- elle est redevable de la perte de revenus des loyers concernant le laboratoire inondé et inoccupé depuis septembre 2019, laquelle perte est évaluée à la somme de 21 645,79 euros toutes taxes comprises.

La procédure a été communiquée à la société M et à Me Danguy, en leur qualité de liquidatrices judiciaires de la société N, qui n'ont pas produit d'écritures en défense.

Un courrier du 6 septembre 2024 adressé aux parties en application des dispositions de l'article R. 611-11-1 du code de justice administrative, les a informées de la période à laquelle il était envisagé d'appeler l'affaire à l'audience et leur a indiqué la date à partir de laquelle l'instruction pourrait être close, dans les conditions prévues par le dernier alinéa de l'article R. 613-1 et le dernier alinéa de l'article R. 613-2 du même code.

Par une ordonnance du 11 décembre 2024, la clôture de l'instruction a été prononcée avec effet immédiat, en application du dernier alinéa de l'article R. 613-1 du code de justice administrative.

Les parties ont été informées, par un courrier du 23 décembre 2024, 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'irrecevabilité de la requête en l'absence de précision sur le fondement juridique des conclusions indemnitaires avant la clôture de l'instruction.

La communauté d'agglomération du Pays de Grasse a produit des observations en réponse à ce moyen d'ordre public le 2 janvier 2025.

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 février 2025 :

- le rapport de Mme Gazeau,
- les conclusions de Mme Guilbert, rapporteure publique,
- et les observations de Me Boudoyen, représentant la communauté d'agglomération du Pays de Grasse.

Une note en délibéré présentée par la communauté d'agglomération du Pays de Grasse a été enregistrée le 7 février 2025.

Considérant ce qui suit :

1. La communauté d'agglomération du Pays de Grasse (CAPG), qui s'est dotée d'une pépinière d'entreprises « Innovagrassse » en vue de favoriser le démarrage d'entreprises innovantes liées à la filière de la parfumerie, des arômes et des cosmétiques, a souhaité répondre aux besoins des entreprises à caractère scientifique qu'elle ne pouvait alors accueillir dans sa pépinière en raison des surfaces existantes, en engageant une procédure de consultation pour la réhabilitation d'un des bâtiments du parc d'activités « Aromâgrasse ». Par un acte d'engagement signé le 2 mars 2015, le groupement conjoint de maîtrise d'œuvre composé des sociétés N, O et A, dont le mandataire solidaire était la société N, s'est vu confier la maîtrise d'œuvre des travaux de réhabilitation du bâtiment F en hôtel d'entreprises sur le parc d'activités « Aromâgrasse ». La réception des travaux du bâtiment a été prononcée avec réserves sur plusieurs lots le 19 février 2018. Le même jour, la CAPG a pris possession des locaux qui se sont alors dénommés « Grasse Biotech ». Le 4 juillet 2018, le local technique du système de pompes à chaleur (PAC) situé au 1^{er} étage a été inondé, inondant également un des laboratoires du rez-de-chaussée. Saisi par la CAPG, le juge des référés du tribunal administratif de Nice a désigné M. Pastor en qualité d'expert pour, notamment, déterminer l'origine des désordres constatés et se prononcer sur l'éventuelle incidence d'anomalies d'étanchéité dans le local technique PAC. L'expert a remis son rapport le 29 septembre 2021. Par le présent recours, la CAPG demande la condamnation de la société N, prise en la personne de ses liquidatrices judiciaires, à lui verser la somme de 141 716,52 euros correspondant à l'indemnisation des préjudices qu'elle estime avoir subis.

2. Aux termes de l'article R. 411-1 du code de justice administrative : « *La juridiction est saisie par requête. La requête indique les nom et domicile des parties. Elle contient l'exposé des faits et moyens, ainsi que l'énoncé des conclusions soumises au juge. / L'auteur d'une requête ne contenant l'exposé d'aucun moyen ne peut la régulariser par le dépôt d'un mémoire exposant un ou plusieurs moyens que jusqu'à l'expiration du délai de recours* ».

3. Il résulte des dispositions de l'article R. 411-1 précité que lorsqu'un maître d'ouvrage demande la condamnation des constructeurs à réparer les désordres affectant un immeuble, il lui appartient de préciser le fondement juridique de sa demande. Lorsque son action n'est soumise à aucun délai de recours contentieux, le demandeur peut régulariser celle-ci à tout moment de la procédure devant la juridiction saisie tant que l'instruction n'a pas été close.

4. Il résulte de l'instruction que, d'une part, la communauté d'agglomération du Pays de Grasse se borne, dans sa requête introductive d'instance, à énumérer les désordres constatés, à indiquer les fautes commises par la société N et le coût des travaux réparatoires, à se prévaloir de frais liés à l'encadrement du chantier et à la perte de revenus des loyers du laboratoire rendu indisponible depuis septembre 2019, sans cependant préciser explicitement le fondement juridique de ses conclusions tendant à la condamnation de la société N. D'autre part, aucun des éléments dont se prévaut la requérante, qui, ainsi qu'il a été dit, fait état aussi bien de désordres que de fautes sans davantage de précisions, ne suffisait à permettre au juge de l'exécution du contrat de déterminer le fondement juridique de la demande. La communauté d'agglomération n'a pas, comme elle en avait la possibilité, régularisé sa demande avant la clôture de l'instruction. Les conclusions de la requête sont, par suite, irrecevables, et doivent, comme telles, être rejetées.

5. Il résulte de tout ce qui précède que la requête de la CAPG doit être rejetée dans toutes ses conclusions, y compris celles présentées au titre des frais liés au litige.

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de la communauté d'agglomération du Pays de Grasse est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à la communauté d'agglomération du Pays de Grasse, à la société M et à Me Marie Danguy, en leur qualité de liquidatrices judiciaires de la société N .

Délibéré après l'audience du 4 février 2025, à laquelle siégeaient :

M. Soli, président,
Mme Gazeau, première conseillère,
M. Garcia, conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 4 mars 2025.

La rapporteure,

signé

D. Gazeau

Le président,

signé

P. Soli

La greffière,

signé

B-P. Antoine

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

Marché public de travaux, malfaçons dans la construction, préjudice, absence de fondement de l'action en réparation.

Commentaire du jugement n°2204567 du Tribunal administratif de Nice du 4 mars 2025.

Reuel BOMO, Doctorant, CERDACCFF- Université Côte d'Azur.

Les conditions de recevabilité du recours d'un maître d'ouvrage victime de malfaçons.

Le maître d'ouvrage victime de malfaçons dans la réalisation d'un marché public de travaux a le droit d'engager la responsabilité du maître d'œuvre en raison du caractère spécifique de ses missions.

La victime peut ainsi demander réparation du préjudice subi devant le juge du contrat à condition que sa demande satisfasse aux conditions de recevabilité définies par les dispositions du Code de justice administrative. Le non-respect de ces conditions entraînant le rejet du recours, il s'ensuit que la prospérité d'une action indemnitaire dépend des précautions de son auteur pour les respecter car *Abundans cautela non nocet*.

Ainsi, la non-précision du fondement juridique de la demande dans le recours indemnitaire adressé par la Communauté d'agglomération du Pays de Grasse au TA de Nice a entraîné son rejet et c'est ce que nous allons décrypter dans cette analyse de la décision n°2204567.

La Communauté d'agglomération du Pays de Grasse (CAPG) a introduit un recours en réparation pour malfaçons contre la société N, maître d'œuvre d'une opération de réhabilitation d'un bâtiment en hôtel d'entreprises, à la suite d'un sinistre survenu en juillet 2018 dans le local technique des pompes à chaleur. Ce sinistre, causé par une absence d'étanchéité, aurait généré des désordres importants, notamment l'inondation d'un laboratoire, entraînant des frais de réparation, de gestion de chantier et une perte de loyers. La CAPG a demandé la condamnation de la société N, prise en la personne de ses liquidatrices judiciaires, à lui verser un total de 141 716,52 euros.

Cependant, le tribunal administratif a relevé un vice de procédure : la requête déposée par la CAPG ne précisait pas clairement le fondement juridique sur lequel elle se basait pour demander cette indemnisation. Bien que les faits et les préjudices aient été exposés, aucun fondement explicite (comme la responsabilité contractuelle ou décennale) n'a été indiqué, empêchant ainsi le juge de déterminer le régime applicable à la demande. La

communauté n'a pas non plus régularisé cette carence avant la clôture de l'instruction, malgré une invitation explicite du tribunal.

En conséquence, le tribunal a jugé la requête irrecevable. Toutes les demandes de la CAPG, y compris celles relatives aux frais de justice, ont été rejetées.

En essayant de faire une analyse de cette décision du TA de Nice, on se rend compte qu'elle soulève pour le lecteur deux interrogations dont une sur la condition de recevabilité d'un recours portant sur le critère du fondement juridique ; et une autre interrogation sur les fondements *in concreto* qui auraient pu être mobilisé par la CAPG pour légitimer sa requête.

S'agissant de la première interrogation, le jugement le rappelle, les dispositions de l'article R. 411-1 du code de justice administrative : « La juridiction est saisie par requête. La requête indique les nom et domicile des parties. Elle contient l'exposé des faits et moyens, ainsi que l'énoncé des conclusions soumises au juge. / L'auteur d'une requête ne contenant l'exposé d'aucun moyen ne peut la régulariser par le dépôt d'un mémoire exposant un ou plusieurs moyens que jusqu'à l'expiration du délai de recours ».

L'exigence de motivation d'une requête avant l'expiration du délai de recours est un impératif pour la pratique contentieuse. Le Conseil d'Etat affirme qu'il est nécessaire que le fondement juridique de la demande soit formulé de façon suffisamment précise, à peine d'irrecevabilité (CE 30 déc. 2002, Me Chavinier, n°224413 : Lebon T. 847). En effet, la requête qui ne comporte pas la motivation requise par les dispositions susvisées avant l'expiration du délai de recours est entachée d'une irrecevabilité manifeste qui habilite la juridiction à la rejeter (CE, sect. 29 oct. 1976, Assoc. des délégués et auditeurs du CNAM, n°99201 : Lebon 460).

Il résulte des dispositions de l'article R. 411-1 précité que lorsqu'un maître d'ouvrage demande la condamnation des constructeurs à réparer les désordres affectant un immeuble, il lui appartient de préciser le fondement juridique de sa demande. Lorsque son action n'est soumise à aucun délai de recours contentieux, le demandeur peut régulariser celle-ci à tout moment de la procédure devant la juridiction saisie tant que l'instruction n'a pas été close.

Ainsi, le moyen juridique de la requête étant incontournable, quels fondements juridiques peuvent être mobilisés par le maître d'ouvrage victime de malfaçons dans un marché de travaux publics ?

Tout d'abord, la responsabilité du maître d'œuvre peut être engagée sur la base de trois fondements juridiques distincts : responsabilité contractuelle, post-contractuelle ou quasi délictuelle. En l'espèce, les désordres étant survenus dans l'année de réception de l'ouvrage, cela donnait la possibilité à la CAPG de mobiliser un des fondements suivants pour motiver ses conclusions indemnitaires : la garantie de parfait achèvement, la garantie biennale, la garantie décennale et la garantie de bon fonctionnement (valable pour les équipements dissociables de l'ouvrage qui présentent un mauvais fonctionnement).

La garantie de parfait achèvement (L'article 1792-6 du Code civil) dont la durée est d'un (01) an à compter de la réception des travaux. Elle oblige l'entrepreneur à réparer tous les désordres signalés lors de la réception des travaux ou dans l'année qui suit. Elle couvre aussi bien les défauts apparents que les malfaçons qui se révèlent dans l'année.

La garantie biennale (L'article 1792-3 du Code civil) comme son nom l'indique sa durée est de deux (02) ans à compter de la réception des travaux. Elle concerne les éléments d'équipement dissociables du bâtiment (radiateurs, volets roulants, etc.). L'entrepreneur doit réparer ou remplacer ces éléments s'ils présentent un dysfonctionnement dans les deux ans suivant la réception.

Enfin, la garantie décennale dont la durée est valable pour dix (10) ans à compter de la réception des travaux. Cette garantie couvre les dommages qui compromettent la solidité de l'ouvrage ou le rendent impropre à sa destination. Elle s'applique aux gros ouvrages comme la charpente, les murs porteurs ou l'étanchéité de la toiture. Elle tire ses sources dans les articles 1792 et suivants du Code civil qui disposent :

« Tout constructeur d'un ouvrage est responsable de plein droit, envers le maître ou l'acquéreur de l'ouvrage, des dommages, même résultant d'un vice du sol, qui compromettent la solidité de l'ouvrage ou qui, l'affectant dans l'un de ses éléments constitutifs ou l'un de ses éléments d'équipement, le rendent impropre à sa destination.

Une telle responsabilité n'a point lieu si le constructeur prouve que les dommages proviennent d'une cause étrangère ».

Le juge administratif admet que cette garantie peut être admise comme fondement pour l'action en réparation du maître d'ouvrage victime de malfaçons dans un marché public de travaux. En effet, dans la Cour d'Appel de Lyon affirme que : *« le fondement de la garantie décennale pour demander la condamnation in solidum de l'Atelier d'Is et du BET Fluides Itee s'agissant des désordres affectant le système de rafraîchissement, la CCI n'a régularisé sa demande de première instance, au demeurant partiellement, que postérieurement à la clôture de l'instruction »* (CAA Lyon, 2 avril 2020, CCI Nord-Isère, n° 19LY03484).

Comme le rappellent Mes Olivier CARON et Alexandre LABETOULE, pour les vices graves apparus postérieurement à la réception, le maître d'ouvrage peut rechercher la responsabilité des maîtres d'œuvre à l'instar des autres constructeurs sur le fondement des « principes dont s'inspirent les articles 1792 et 2270 du Code civil » relatifs à la garantie décennale (CE, Ass., 2 fév. 1973, « Sieur Trannoy » : Rec. CE, p. 94, concl. Rougevin-Baville). Leur responsabilité décennale ne sera engagée que si les dommages, apparus à l'intérieur du délai de 10 ans à compter de la réception des ouvrages, compromettent la solidité des ouvrages ou les rendent impropres à leur destination.

D'une manière générale, le maître d'œuvre est concerné non seulement par les désordres imputables à des vices du sol (absence de sondage, transmission d'informations erronées ou insuffisantes à l'entrepreneur,...) ou de conception (erreur dans l'établissement des plans, dans le choix des matériaux...) (CE, 10 juillet 1974, « Descottes-Genon », Rec.

CE, tables p. 1 059) mais également par les désordres imputables à des vices de construction en raison de sa mission de contrôle et de surveillance des travaux (CE, Sect., 21 oct. 1966, « Benne » : Rec. CE, p. 562).

En résumé, il appartient au maître d'ouvrage demandant la condamnation des constructeurs à réparer les désordres affectant un immeuble, de préciser le fondement juridique de sa demande. Ce dernier ne peut se borner à faire état de la nature des désordres, des fautes commises par les participants à l'opération et du coût des réparations et de ses préjudices annexes, tels que constatés par l'expert judiciaire.

La décision du TA de Nice, s'inscrit ici dans la continuité de la jurisprudence de la Cour d'Appel de Lyon (**CAA de LYON, 4ème chambre, 02/04/2020, 19LY03484, Inédit au recueil Lebon**) précitée et met en évidence une difficulté pour les requérants à respecter les exigences formelles de la procédure, notamment l'obligation de motiver juridiquement sa demande, sans quoi même une réclamation apparemment fondée peut être écartée.

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NICE**

N° 2002307

**CENTRE HOSPITALIER UNIVERSITAIRE
DE NICE**

Mme Isabelle Ruiz
Rapporteure

Mme Lucile Guilbert
Rapporteure publique

Audience du 4 mars 2025
Décision du 25 mars 2025

12-02
D

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Nice

(6^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires enregistrés les 17 juin 2020 et 29 avril, 26 août, 30 octobre 2024, le centre hospitalier universitaire de Nice, représenté par Me Valkenaere, demande au tribunal dans le dernier état de ses écritures :

1°) de condamner la société C à lui verser la somme de 9 089 104,82 euros hors taxes au titre de la police « tous risques chantier » ;

2°) de condamner la société C aux dépens ;

3°) de mettre à la charge de la société C la somme de 10 000 euros sur le fondement de l'article L.761-1 du code de justice administrative ;

4°) et en outre, de rejeter les demandes de la société E.

Il soutient que :

- la société C est redevable de la garantie « tous risques chantier » en tant qu'assureur pour les dommages affectant les bâtiments M et G dont il est propriétaire et occasionnés par des travaux de construction du nouvel hôpital situé à proximité de ces bâtiments ;

- l'expert désigné par le tribunal estiment les travaux d'aménagement et de réparation notamment des fissures affectant ces bâtiments à 10 906 925,78 euros toutes taxes comprises ;

- cette somme doit lui être remboursée par la société C au titre de la garantie « tous risques chantier » ;
- et en outre, le bâtiment G a bien été affecté par ces mêmes travaux et contrairement à ce qui est soutenu, n'est plus voué à la destruction ;
- la demande de sursis à statuer présentée par la société E doit être rejetée dès lors que le tribunal n'a pas à connaître du litige opposant la société C et les constructeurs de l'opération, lesquels sont également ses assurés et relevant de la compétence du juge judiciaire pour porter sur un contrat de droit privé.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 10 juin 2024, le 10 septembre 2024 et le 25 septembre 2024, la société C, représentée par Me de Cosnac :

1°) à titre principal, conclut au rejet de la requête et demande à ce que soit déterminée la part de responsabilité de chacun des constructeurs dans la survenue des dommages qu'elle doit couvrir en tant qu'assureur ;

2°) à titre subsidiaire, demande à ce que l'indemnité due au centre hospitalier universitaire de Nice soit limitée à 28 138,22 euros hors taxes, après déduction de la franchise contractuelle de 75 000 euros, ou à 368 011,86 euros hors taxes, après déduction de la franchise ;

3°) à titre infiniment subsidiaire, demande à ce que l'indemnité soit fixée à 4 606 788,73 euros hors taxes, après déduction de la franchise ;

4°) en toute hypothèse, conclut à ce que soit mise à la charge du centre hospitalier universitaire de Nice une somme de 25 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- les moyens soulevés par le centre hospitalier universitaire de Nice ne sont pas fondés ;
- les sommes susceptibles d'être mises à sa charge doivent être fixées hors taxes ;
- elle est fondée à rechercher la responsabilité des différents intervenants dans l'opération de construction du nouvel hôpital et à solliciter du tribunal qu'ils soient condamnés à la rembourser.

Par un mémoire, enregistré le 6 septembre 2024, la société R, représentée par Me Broglin, conclut :

1°) au rejet de la demande de la société C ;

2°) à la condamnation de la société C aux dépens ;

3°) à la mise à la charge de la société C la somme de 5 000 euros sur le fondement de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- les moyens soulevés par la société C ne sont pas fondés ;
- les architectes n'ont commis aucune faute.

Par un mémoire, enregistré le 9 septembre 2024, la société I, représentée par Me Jeambon, conclut :

- 1°) au rejet de la demande de la société C ;
- 2°) à la condamnation de la société C aux dépens ;
- 3°) à la mise à la charge de la société C la somme de 1 500 euros sur le fondement de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les moyens soulevés par la société C ne sont pas fondés.

Par un mémoire, enregistré le 9 septembre 2024, la société F, représentée par Me Vanzo conclut :

- 1°) au rejet de la demande de la société C ;
- 2°) à la mise à la charge de la société C la somme de 6 000 euros sur le fondement de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la demande de la société C est irrecevable ;
- les moyens soulevés par la société C ne sont pas fondés.

Par un mémoire, enregistré le 11 septembre 2024, la société E, représentée par Me Coppinger conclut :

- 1°) au rejet de la demande de la société C ;
- 2°) à ce qu'il soit sursis à statuer sur cette demande ;
- 3°) à ce que les assureurs des constructeurs soient appelés à la cause ;
- 4°) à la mise à la charge de la société C la somme de 10 000 euros sur le fondement de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la demande de la société C est irrecevable ;
- les moyens soulevés par la société C ne sont pas fondés ;
- il y a lieu d'appeler à la cause son assureur ainsi que les assureurs de la société D, de la société I et de la société L.

Par un mémoire, enregistré le 23 décembre 2024, la société A, représentée par Me Larribeau, conclut :

- 1°) au rejet de la demande de la société C et la demande de la société E ;

2°) à la mise à la charge de tout succombant la somme de 5 000 euros sur le fondement de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la demande de la société E est présentée devant une juridiction incompétente et au demeurant irrecevable ;
- les moyens soulevés par la société C ne sont pas fondés.

Par un mémoire, enregistré le 31 décembre 2024, la société D, représentée par Me Taillan conclut :

1°) à titre principal, au rejet de la demande de la société C ;

2°) à titre subsidiaire, au sursis à statuer sur cette demande ;

3°) en toute hypothèse, à la mise à la charge de la société C la somme de 2 000 euros sur le fondement de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que la demande de la société C est irrecevable et que les moyens soulevés par cette dernière ne sont pas fondés.

Un courrier du 17 juin 2024 adressé aux parties en application des dispositions de l'article R. 611-11-1 du code de justice administrative, les a informées de la période à laquelle il est envisagé d'appeler l'affaire à l'audience et a indiqué la date à partir de laquelle l'instruction pourra être close dans les conditions prévues par le dernier alinéa de l'article R. 613-1 et le dernier alinéa de l'article R. 613-2.

Par ordonnance du 20 décembre 2024, la clôture de l'instruction a été fixée à sa date d'émission en application de l'article R. 613-1 du code de justice administrative.

Le mémoire produit pour la société L produit le 17 janvier 2025 après clôture n'a pas été communiqué.

Le mémoire produit pour la société C le 26 janvier 2025 après clôture n'a pas été communiqué.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code des assurances ;
- le code des marchés publics ;
- 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 Ruiz,
- les conclusions de Mme Guilbert, rapporteure publique,
- et les observations de Me de Valknaere, pour le centre hospitalier universitaire de Nice, de Me de Cosnac, pour la société C, de Me Azizi, pour la société E, de Me Taillan, pour la

société D, de Me Torres, pour la société L, de Me Jeambon, pour la société I, de Me Broglin, pour la société R, de Me Vanzo pour la société F et de Me Maugeri, pour la société A.

Considérant ce qui suit :

1. Le centre hospitalier universitaire de Nice, qui a décidé de la construction d'un nouvel hôpital et a passé un marché public de construction le 15 novembre 2007, a conclu avec les sociétés B, G et H, aux droits desquels la société C a succédé, un contrat d'assurance dit « tous risques chantier » visant à garantir l'opération de construction de l'hôpital Pasteur II à Nice. A compter du 5 octobre 2017, le maître d'ouvrage a constaté des tassements différentiels évalués, au regard des valeurs de déplacement des cibles et électro nivelles positionnés sur le bâtiment M, à 0,4 millimètres et fait état de l'apparition et de l'aggravation de fissures sur les bâtiments M et G. Le 16 octobre 2017, le centre hospitalier universitaire de Nice, en sa qualité de maître d'ouvrage a demandé à son assureur « tous risques chantier » de l'indemniser des désordres ainsi apparus en cours de chantier sur les bâtiments M et G. Le centre hospitalier a sollicité la désignation d'un expert afin que soit déterminée l'origine des désordres ainsi que les solutions pour mettre un terme définitif aux désordres constatés et que soit défini le coût des réparations. Par ordonnance n° 20MA04779 du 23 février 2021, la présidente de la cour administrative d'appel de Marseille a confirmé l'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Nice n° 2002306 du 2 décembre 2020 rejetant la demande de la société tendant à l'extension et la modification de la mission de l'expert aux sociétés P, R, I, S, D, E, U, T, L et Z. L'expert a remis son apport le 1^{er} décembre 2023. Le centre hospitalier universitaire de Nice demande dans le dernier état de ses écritures la condamnation de la société C à lui verser la somme de 9 089 104,82 euros.

Sur la demande de la société C tendant à la détermination de la part de responsabilité de chacun des constructeurs dans la survenue des dommages :

2. 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* ». Il appartient à l'assureur qui demande à bénéficier de la subrogation prévue par ces dispositions législatives de justifier par tout moyen du paiement d'une indemnité à son assuré.

3. La société C, assureur du centre hospitalier universitaire de Nice et de ses cocontractants pour la réalisation de l'ouvrage litigieux, sollicite la fixation de la part de responsabilité de chacun des constructeurs dans la survenue des dommages qu'elle doit couvrir en tant qu'assureur « Tous risques chantier ». Toutefois, dans le cadre du présent litige, il n'appartient au tribunal que de déterminer l'indemnité due par la société C au centre hospitalier universitaire de Nice en tant qu'assureur.

4. En tout état de cause, quand bien même, la société C indemniserait le centre hospitalier et pourrait être subrogée dans les droits de son assuré, elle est liée par un contrat d'assurance de droit privé avec chacun des intervenants qu'elle couvrait dans le cadre de l'opération de construction du nouvel hôpital. D'ailleurs la juridiction judiciaire a été saisie à la suite de l'ordonnance n° 20MA04779 du 23 février 2021, la présidente de la cour administrative d'appel de Marseille aux termes de laquelle il a été jugé qu'à supposer même que la société C disposerait d'une action à l'encontre des assureurs garantissant la responsabilité civile de ses assurés, une telle action qui relèverait de la compétence du juge judiciaire ne suppose pas une action préalable devant le juge administratif.

5. Dans ces conditions, la demande de la société C ne peut qu'être rejetée sans qu'il soit besoin d'examiner les fins de non-recevoir opposées par la société E, par la société F et par la société D.

Sur la demande de sursis de la société E :

6. Dès lors que le tribunal de céans doit seulement fixer l'indemnité due par la société C au centre hospitalier universitaire de Nice, il n'y a pas lieu de surseoir à statuer, ainsi que la société E le sollicite, dans l'attente de la décision du tribunal judiciaire de Paris qui, saisi par la société C d'une action afin de déterminer l'origine des désordres apparus sur les bâtiments M et G, a diligemment une expertise afin notamment de fournir tous éléments permettant de déterminer à quels intervenants les désordres étaient imputables, cette action ne constituant pas un préalable au règlement du litige opposant la centre hospitalier universitaire de Nice et son assureur.

Sur les autres conclusions de la société E :

7. La société E sollicite que les assureurs des constructeurs soient appelés à la cause sans préciser la nature de sa demande. En tout état de cause, l'action que peut entreprendre un constructeur à l'encontre de l'assureur des autres constructeurs, qui sont des personnes privées, ne peut que relever des tribunaux judiciaires. Par suite, la demande de la société E doit être rejetée comme étant présentée devant un ordre de juridiction incompétent pour ce faire.

Sur les conclusions du centre hospitalier universitaire de Nice :

En ce qui concerne les dommages couverts :

8. Aux termes de l'article 1.1 du titre 2 des conditions particulières de ce contrat, sont assurés « *le Souscripteur,/ le Maître d'ouvrage, jusqu'à la réception de l'ouvrage, et son mandataire,/ la Maîtrise d'œuvre (architectes, BET, Ingénieurs Conseils ...) et leurs sous-traitants à tous niveaux, / les Entreprises et leurs sous-traitants de tous niveaux intervenant sur le chantier, / les fournisseurs pour leurs prestations sur le site autres que le simple déchargement, / les contrôleurs techniques* ».

9. Aux termes de l'article 1.2 du même titre les biens assurés sont, d'une part, « *les travaux neufs* » définis comme « *l'ensemble des travaux et/ou ouvrages objet des marchés de l'opération de construction* », d'autre part, les « existants » définis notamment comme les « (...) *six autres ouvrages existants avant l'ouverture du chantier (définis au 2.1.1)* » parmi lesquels le « *Bat M de psychiatrie* » et le « *Bat G Neurologie* ».

10. Enfin, aux termes de l'article 1.3 du même titre, le « *dommage matériel* » est défini comme « *toute détérioration d'une chose ou d'une substance* ». Aux termes de l'article 2.1. « *GARANTIE PRINCIPALE* » : « *Le présent contrat a pour objet de garantir, sous réserve des seules exclusions prévues à l'article 3 ci-après:/ 2.1.1. PENDANT LA PERIODE DE CONSTRUCTION : / (...) / b) EXISTANTS : / Tout dommage matériel subis par les EXISTANTS (les biens immobiliers appartenant au Maître d'Ouvrage sur, sous ou dans lesquels sont entrepris des travaux neufs). Sont également inclus, les équipements fixés à perpétuelle demeure et qui deviennent immeuble par destination. Pour le présent contrat, les existants sont limitativement acquis aux parties des travaux déjà réceptionnés (Phase1), ainsi qu'aux bâtiments suivants : / BAT M de Psychiatrie (...) / Bat G Neurologie (...)* ».

11. En premier lieu, il résulte de l'instruction et notamment des dires de l'expert que la bâtiment G a subi des fissures ainsi qu'un tassement du sol. La société C fait valoir tout d'abord qu'aucune demande chiffrée n'est formulée au titre de ce bâtiment et qu'aucun lien de causalité entre les travaux et les fissures constatées ne peut être caractérisé. Toutefois, alors que l'expert a relevé que ce bâtiment « a eu à subir des conséquences liées à l'effondrement de la paroi moulée et autres désordres intervenus lors du sinistre déclaré », la société C ne produit aucun élément de nature à remettre en cause ces constatations ainsi que l'origine des fissures ayant affecté ce bâtiment. Ensuite, si cette société soutient que le bâtiment G est voué à la démolition, le centre hospitalier réplique sans être utilement contredit que si cette démolition a un temps été envisagée, elle ne l'est plus et qu'aucune décision de démolition, de déclassement ou de désaffectation n'a été prise.

12. En deuxième lieu, il résulte de l'instruction que le bâtiment M a subi l'aggravation de fissures existantes ainsi que l'apparition de nouvelles en liaison avec les travaux réalisés pour la construction du nouvel hôpital. Pour remettre en cause ce lien, la société C ne saurait se prévaloir des dires et documents qui ont été établis par les intervenants aux travaux de construction en cause impliqués dans la survenue des désordres et qui sont susceptibles non pas de remettre en cause le lien de causalité entre les travaux de construction et les désordres mais de permettre de déterminer la responsabilité de chacun des intervenants dans la survenue des désordres. Il ne peut être reproché à l'expert ni de ne pas avoir tenu compte des remarques et objections des différents intervenants ni de ne pas s'être prononcé sur la responsabilité de chacun.

13. En troisième lieu, la société C soutient que les dommages constatés relèvent, non d'un fait accidentel, mais d'un défaut de conception lié à un calcul initial erroné des descentes de charges ayant servi au dimensionnement des parois moulées. Toutefois, l'éventuelle sous-évaluation des descentes de charge, à supposer qu'elle ait participé à la survenue des désordres, n'est pas en soi de nature à écarter le caractère accidentel du sinistre dès lors que ce caractère accidentel n'exclut pas que le dommage ait pour origine une faute, laquelle, en tout état cause, à moins d'être intentionnelle ou dolosive, ne supprime pas l'obligation de garantie de l'assureur.

14. Il résulte de ce qui précède qu'il y a lieu de condamner la société C à couvrir le centre hospitalier universitaire de Nice des désordres ayant affecté les bâtiments G et M, propriété du centre hospitalier.

En ce qui concerne la réparation des dommages subis par les bâtiments M et G :

Quant à l'étendue des réparations :

15. En premier lieu, il résulte de l'instruction et notamment du rapport de l'expert que les travaux de reprise en sous-œuvre ainsi que la pose de vérins hydrauliques sont les seuls permettant de conforter l'angle affecté du bâtiment M. La société C fait valoir qu'un expert, géomètre, a été mandaté dans le cadre de l'instance devant le tribunal judiciaire de Paris l'opposant aux constructeurs dans cette même affaire afin de déterminer la responsabilité de chacun dans la survenue des désordres et que cet expert ne parvient pas aux mêmes conclusions dès lors qu'il considère que le bâtiment M a trouvé son équilibre et que la mise en œuvre de micropieux ne servirait pas à réparer le bâtiment mais à permettre au centre hospitalier de poursuivre les travaux. Néanmoins, l'assureur ne saurait se saisir des conclusions de cet expert mandaté par les juridictions judiciaires pour remettre en cause les dires de l'expert désigné par le tribunal en les considérant mieux étayées, dès lors que le périmètre des missions respectives des deux experts diffère, que les conclusions du géomètre désigné dans l'instance devant la

juridiction judiciaire sont provisoires et que l'intérêt du centre hospitalier était bien de poursuivre les travaux et la construction du nouvel hôpital, cette garantie n'étant pas exclue par le contrat d'assurance. Par suite, les travaux de réparation doivent comprendre les travaux tels que décrits par l'expert et non utilement remis en cause.

16. En deuxième lieu, la société C allègue de ce que s'agissant du bâtiment M, ainsi que son expert a pu l'établir, seules les fissures supérieures à 4 millimètres sont susceptibles de compromettre la stabilité de l'ouvrage et peuvent être intégrées au montant des réparations. Toutefois, d'une part, l'assureur ne saurait se fonder sur le rapport de son expert mais surtout, ainsi que l'oppose le centre hospitalier universitaire de Nice, aucune stipulation du contrat d'assurance ne prévoit une telle limitation. Ensuite, contrairement à ce que tente de faire valoir l'assureur, il résulte de l'instruction que les fissures de dimension inférieure à 4 millimètres révèlent des dommages évolutifs affectant la stabilité de l'ouvrage et sont de nature à compromettre la stabilité de l'ouvrage. Aussi, il n'y a pas lieu de limiter l'étendue des réparations aux seules fissures supérieures à 4 millimètres.

17. En troisième lieu, la société C fait valoir que les travaux réalisés ne relèveraient pas de la simple réparation des dommages subis, mais résideraient en un réajustement nécessaire à la poursuite des terrassements et relèveraient de travaux supplémentaires à la charge du maître de l'ouvrage. Toutefois s'il résulte de l'instruction que la mise en place de micropieux et d'un vérinage actif serait de nature à compenser les tassements attendus comme conséquence des terrassements et à permettre aux constructeurs de poursuivre leurs travaux en sécurité, il résulte également de l'instruction et notamment des dires de l'expert non utilement contestés que seule l'exécution de reprises en sous œuvre par micropieux et vérins hydrauliques est susceptible de permettre de conforter l'angle affecté du bâtiment M, et par conséquent, d'empêcher l'aggravation des dommages structurels subis par le bâtiment. Il s'en déduit qu'il s'agit de travaux de nature à réparer les dommages subis par les bâtiments en cause et non de travaux supplémentaires.

Quant au montant des réparations :

18. En premier lieu, il résulte de l'instruction que s'agissant du poste 1 portant sur le déménagement partiel du service du bâtiment M vers le bâtiment G, le montant des travaux s'élève à 1 301 236,93 euros hors taxes, composé de la somme de 43 589,67 euros pour les travaux du rez-de-jardin, de la somme de 1 089 978,26 euros pour les travaux du 1^{er} et du 2nd étage ainsi que de la somme de 167 669 euros pour les prestations intellectuelles, pour le poste 2 concernant le déménagement partiel du service du bâtiment M, le montant des travaux peut être estimé à la somme de 1 451 082,26 euros, dont 206 619,17 euros au titre des honoraires, 417 797,52 euros pour les prestations intellectuelles et 826 665,57 pour les travaux et enfin pour le poste 3 comprenant les travaux de reprise, le montant s'élève à 6 336 785,63 euros, dont 1 086 785,63 euros au titre des frais des honoraires et 5 250 000 euros pour les travaux.

19. En deuxième lieu, si la société C soutient que les frais d'aménagement des deux bâtiments tels que prévus par l'expert qui tient compte du déménagement partiel des services devraient être exclus, la réparation du préjudice résultant pour le centre hospitalier des frais de remise en état des bâtiments et du transfert temporaire des services hébergés par ces bâtiments qui ont subi des désordres ne peut être assimilé au dédommagement des troubles de jouissance dont le contrat exclut l'indemnisation, lesquels constituent un préjudice distinct. Ainsi, il y a lieu d'indemniser le centre hospitalier des frais de déménagement partiel des services hébergés dans les deux bâtiments concernés.

20. En troisième lieu, alors que les travaux de réparation doivent comprendre des frais de maîtrise d'œuvre, la société C est fondée à réclamer l'application du taux de plafonnement prévu par le contrat à hauteur de 10 % du sinistre sur chaque poste des frais et honoraires des architectes, bureau d'études techniques, mandataires du maître d'ouvrage et bureaux de contrôle. Il s'en déduit que pour le poste 1, le montant des frais et honoraires doit être limité à 113 356,79 euros (10% du montant des travaux de 1 133 567,93 euros), pour le poste 2, le montant doit être limité à 82 666,56 euros (10% du montant des travaux de 826 665,57 euros) et pour le poste 3, à 525 000 euros (10 % du montant des travaux de 5 250 000 euros). Enfin, s'agissant du taux de plafonnement pour les démolitions, à supposer même que ce taux soit applicable, il ne résulte pas de l'instruction que le montant des travaux de démolitions intérieures tels que mentionnés dans les devis produits dans le cadre de l'expertise n'atteint pas 20 % des travaux.

21. En quatrième lieu, en application du contrat d'assurance, ainsi que l'oppose la société C, que l'indemnisation à verser à l'assuré s'effectue sur une base hors taxes.

22. Il résulte de ce qui précède que le montant de l'indemnisation que la société C doit verser au centre hospitalier universitaire de Nice au titre de la garantie « tous risques chantier » s'élève à la somme totale hors taxes de 7 931 256,85 euros (poste 1 : 1 133 567,93 + 113 356,79 ; poste 2 : 826 665,57 + 82 666,56 et poste 3 : 5 250 000 + 525 000) de laquelle il appartiendra aux parties de tenir compte de la franchise contractuelle.

Sur les dépens :

23. Les frais d'expertise taxés par ordonnance de la présidente du tribunal du 15 février 2024 et fixés à la somme de 9 268,15 euros toutes taxes comprises sont mis à la charge de la société C.

Sur les frais liés au litige :

24. En premier lieu, les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'il soit fait droit aux conclusions de la société C dirigées contre le centre hospitalier universitaire de Nice qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante. Il y a lieu en revanche, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la société C une somme de 1 500 euros à verser au centre hospitalier universitaire de Nice en application de ces dispositions.

25. En deuxième lieu, il y a lieu, en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, de mettre à la charge de la société C une somme de 1 500 euros qui sera versée à la société R, la même somme à la société Ingerop Conseil et Ingénierie, la même somme à la société F, la même somme à la société E, la même somme à la société D et enfin, la même somme à la société L au titre de ces mêmes dispositions.

26. En dernier lieu, il y a lieu, en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, de mettre à la charge de la société E une somme de 1 500 euros à verser à la société A.

DECIDE :

Article 1 : Les conclusions de la société E à l'encontre des assureurs des autres intervenants sont rejetées comme étant portées devant une juridiction incompétente pour ce faire.

Article 2 : La société C est condamnée à verser au centre hospitalier universitaire de Nice la somme de 7 931 256,85 euros au titre de la police « tous risques chantier ».

Article 3 : Les frais d'expertise arrêtés à la somme de 9 268,15 euros toutes taxes comprises sont mis à la charge de la société C.

Article 4 : La société C versera au centre hospitalier universitaire de Nice une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : La société C versera à la société I, à la société E, à la société R, à la société F, à la société D et à la société L, une somme de 1 500 euros chacune au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 6 : La société E versera à la société A une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 7 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 8 : Le présent jugement sera notifié au centre hospitalier universitaire de Nice, à la société par actions simplifiée C, à la société par actions simplifiée E, à la société par actions simplifiée R, à la société par actions simplifiée I, à la société par actions simplifiée F, à la société par actions simplifiée D, à la société anonyme A, à la société anonyme à conseil d'administration L, à la société P, à la société W, à la société anonyme J et à O.

Copie en sera transmise à M. Jouffret, expert.

Délibéré après l'audience du 4 mars 2025, à laquelle siégeaient :

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

Assistés de Mme Ravera, greffière.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 25 mars 2025.

La rapporteure,

Le président

signé

signé

I. Ruiz

P. Soli

La greffière,

signé

C. Ravera

La République mande et ordonne le 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

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NICE**

N° 2205015

M. X...
Mme X...
ASSOCIATION A...

M. Loustalot-Jaubert
Rapporteur

M. Ringeval
Rapporteur public

Audience du 8 janvier 2025
Décision du 29 janvier 2025

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Nice

(3^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés les 17 octobre 2022, 23 février 2023, 23 février 2023 et 26 janvier 2024, l'association A..., M. X... et Mme X..., représentés par Me L..., demandent au tribunal d'annuler l'arrêté du 18 août 2022 par lequel le préfet des Alpes-Maritimes les a mis en demeure de se conformer à plusieurs prescriptions de l'arrêté du 9 juin 2015 les ayant autorisés à ouvrir un établissement d'élevage d'agrément pour la détention d'un loup.

Ils soutiennent que :

- la décision du 22 juin 2022 leur refusant l'extension de leurs certificats de capacité et de leur autorisation d'ouverture à deux loups a été signée par une autorité incompétente, Mme F... ne disposant pas à cette date de délégation de signature ;
- le rapport d'inspection du 29 juin 2022 a été signé par un agent qui n'était pas présent lors de cette inspection ;
- les rapports d'inspection des 29 juin et 16 août 2022 sont entachés d'erreur de fait ; en particulier, leur propriété est sécurisée ;
- ils bénéficient tous les deux d'un certificat de capacité et peuvent ainsi disposer de deux loups ;
- rien ne leur interdit d'imprégner les loups ;
- les louveteaux sont déjà imprégnés, de sorte que les retirer de leur environnement les mettrait en danger.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 7 décembre 2022 et les 13 janvier, 3 août et 29 décembre 2023, le préfet des Alpes-Maritimes conclut au rejet de la requête.

Il soutient que les moyens soulevés par les requérants ne sont pas fondés.

Par ordonnance du 14 juin 2024, la clôture d'instruction a été fixée au 15 juillet 2024 à 12h00.

Par un courrier du 18 décembre 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 la situation de compétence liée dans laquelle se trouvait le préfet pour mettre en demeure les époux X... de ne détenir qu'un seul loup.

Un mémoire, présenté par les requérants, a été enregistré le 5 janvier 2025 en réponse au moyen d'ordre public.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- 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 8 janvier 2025 :

- le rapport de M. Loustalot-Jaubert, rapporteur,
- les conclusions de M. Ringeval, rapporteur public,
- et les observations de Me L... représentant les requérants, et de Mmes M..., G... et R..., représentant le préfet des Alpes-Maritimes.

Considérant ce qui suit :

1. M. et Mme X..., qui ont successivement détenu au cours des dernières décennies plusieurs loups, ont créé en 2010 une association, A..., dont l'objet est d'utiliser le loup pour rechercher des personnes disparues. Par un arrêté du 9 juin 2015, le préfet des Alpes-Maritimes leur a délivré une autorisation d'ouverture d'un établissement d'élevage d'agrément pour la détention d'un loup. Le 14 janvier 2022, M. et Mme X... ont demandé l'extension de cette autorisation à deux loups ce qui leur a été refusé par une décision du préfet des Alpes-Maritimes du 22 juin 2022. A la suite de deux rapports d'inspection des 29 juin et 16 août 2022 ayant relevé des manquements aux prescriptions de l'arrêté du 9 juin 2015, le préfet des Alpes-Maritimes a mis en demeure M. et Mme X..., par un arrêté du 18 août 2022, de respecter les prescriptions de cet arrêté du 9 juin 2015, en ne détenant qu'un seul et unique loup, en favorisant ses expressions comportementales naturelles et en évitant l'imprégnation par l'homme, en sécurisant la clôture secondaire et en supprimant toute installation susceptible de favoriser une évasion. M. et Mme X... ainsi que l'association A... demandent au tribunal l'annulation de cet arrêté du 18 août 2022.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne l'arrêté pris dans son ensemble :

2. En premier lieu, les requérants, qui ne dirigent leurs conclusions que contre l'arrêté du 18 août 2022 portant mises en demeure, soulèvent un moyen d'incompétence à l'encontre de la décision du 22 juin 2022 du préfet des Alpes-Maritimes leur refusant l'extension à deux loups de

leur autorisation d'ouverture. Par suite, en l'absence de conclusions dirigées contre cet arrêté du 22 juin 2022, ce moyen doit être écarté comme étant inopérant.

3. En second lieu, la circonstance que le rapport d'inspection du 29 juin 2022 a été signé par M. M..., chef du service de la santé et de la protection, qui n'était pas présent lors de cette inspection est sans incidence sur la légalité de l'arrêté du 18 août 2022.

En ce qui concerne la mise en demeure de détenir un seul loup :

4. Aux termes de l'article 1^{er} de l'arrêté du 9 juin 2015 portant autorisation d'ouverture d'un établissement d'élevage d'animaux d'espèces non domestiques : « *Monsieur et Madame X... sont autorisés (...) à ouvrir et à exploiter un établissement d'élevage d'agrément (...) pour la détention maximale et simultanée d'un loup* ».

5. Il résulte tant du rapport d'inspection du 29 juin 2022 que de celui du 16 août 2022, et n'est pas contesté par les époux X..., que ces derniers étaient en possession de deux louveteaux, acquis en juin 2022. Dans ces conditions, en détenant plus d'un loup, les époux X... ont méconnu les prescriptions précitées de l'arrêté du 9 juin 2015 et le préfet, qui s'est borné à constater ce manquement, était en situation de compétence liée pour prononcer la mise en demeure en litige. Par suite, les moyens dirigés contre cette mise en demeure, tirés de ce que chacun des époux bénéficie d'un certificat de capacité pour l'élevage d'un loup et de ce que le retrait de ces loups de leur environnement les mettrait en danger, sont inopérants et ne peuvent qu'être écartés.

En ce qui concerne la mise en demeure de favoriser les expressions comportementales naturelles et d'éviter l'imprégnation par l'homme :

6. Aux termes de l'article 9 de l'arrêté du 9 juin 2015 portant autorisation d'ouverture d'un établissement d'élevage d'animaux d'espèces non domestiques : « *L'animal doit être entretenu dans des conditions d'élevage de haut niveau qui visent à satisfaire les besoins biologiques et de conservation, la santé et une large expression des comportements naturels en prévoyant, notamment, des aménagements et des équipements des enclos adaptés à sa biologie* ». Aux termes de l'article 10 de ce même arrêté : « *Le bien-être de l'animal et la prévention des anomalies comportementales sont notamment assurées par une amélioration pertinente des conditions d'élevage, adaptée aux besoins biologiques. Cette amélioration doit notamment porter sur : - les installations ou l'espace offert aux animaux et leurs aménagements ; - les protocoles d'élevage et les rythmes des activités portant sur l'entretien de l'animal* ». Aux termes de son article 13 : « *Les soins apportés à l'animal sont effectués en réduisant les sources de stress, d'inconfort et les risques de blessure. (...) Lorsqu'elles sont utilisées, les méthodes d'apprentissage de l'animal ne doivent pas nuire à son bien-être ni à la sécurité des personnes. L'animal dont l'imprégnation par l'homme est susceptible de provoquer des dangers pour la sécurité des personnes ou pour d'autres animaux fait l'objet d'une surveillance régulière et de précautions adaptées* ».

7. Afin d'édicter la mise en demeure en litige, le préfet s'est fondé sur les constatations des deux rapports d'inspection précités, qui relèvent la volonté des époux X... de fortement imprégner les deux louveteaux, qui circulent ainsi librement dans la propriété des requérants, qui sont mis en contact avec du public ou encore, qui accompagnent les époux X... lors de déplacements en ville. Ces divers manquements ne sont pas contestés par les requérants, qui expliquent que l'imprégnation de l'animal par l'humain est nécessaire.

8. Toutefois, par la mise en demeure attaquée, le préfet des Alpes-Maritimes ne s'est pas borné à constater les manquements précités et à enjoindre aux intéressés d'y remédier mais a proscrit l'imprégnation de l'animal par l'homme, ce qu'aucune disposition de l'arrêté du 9 juin 2015 n'exige, et a enjoint aux époux X... de favoriser les expressions comportementales naturelles du loup, sans préciser quelle expression comportementale devait être encouragée. Dans ces conditions, les requérants sont fondés à soutenir qu'en leur adressant une telle mise en demeure, dont le caractère imprécis fait obstacle à ce que l'autorité préfectorale soit regardée comme ayant été tenue de la prendre en raison des manquements constatés, le préfet des Alpes-Maritimes a commis une erreur d'appréciation.

En ce qui concerne les mises en demeure de sécuriser la clôture secondaire et de supprimer toute installation susceptible de favoriser une évasion :

9. Aux termes de l'article 24 de l'arrêté du 9 juin 2015 portant autorisation d'ouverture d'un établissement d'élevage d'animaux d'espèces non domestiques : « *Les installations destinées à maintenir l'animal dans les lieux où il est hébergé sont conçues de manière à préserver l'intégrité des animaux et à prévenir l'apparition d'accidents (...)* ». Aux termes de l'article 25 de ce même arrêté : « *L'animal ne doit pas pouvoir franchir l'enceinte de son enclos. Les dimensions et les caractéristiques des dispositifs et des aménagements destinés à prévenir la fuite de l'animal sont en rapport avec les aptitudes de l'espèce et avec les possibilités d'expression de ces aptitudes à l'intérieur de l'enclos. Aucun élément de la conception des enclos, aucun de leurs aménagements ne doit réduire l'efficacité de l'enceinte* ». Aux termes de son article 26 : « *(...) Les montants des clôtures sont solidement implantés au sol. Les grillages sont solidement fixés. Les caractéristiques des mailles de ces grillages ainsi que celles des matériaux les composant sont adaptés à l'espèce hébergée (...)* ».

10. Il résulte de l'instruction que ces deux mises en demeure sont fondées sur les constatations du rapport d'inspection du 16 août 2022 qui relève que la clôture secondaire est constituée d'un grillage souple simple torsion, insuffisant pour garantir la sécurité du site, que l'électrification n'est pas assurée de manière permanente et que les loups peuvent s'échapper en prenant appui sur des renforts accolés à un arbre. Si les requérants produisent un constat d'huissier relatif à la sécurité de leur établissement, qui contredit certains des manquements relevés par le précédent rapport d'inspection du 22 juin 2022, ces manquements n'ont pas été repris dans le rapport du 16 août 2022 qui a tenu compte des améliorations apportées par les intéressés. En outre, le constat d'huissier ne contredit pas les constatations relatives au grillage entourant la propriété, de sorte que les requérants, qui ne peuvent utilement se prévaloir de ce qu'aucun accident ne se soit produit jusqu'ici, ne sont pas fondés à soutenir que les mises en demeure en litige sont entachées d'erreur de fait.

11. Il résulte de tout ce qui précède que les requérants sont seulement fondés à demander l'annulation de l'arrêté du 18 août 2022 en tant qu'il les met en demeure de favoriser les expressions comportementales naturelles du loup et d'éviter l'imprégnation par l'homme.

DECIDE :

Article 1^{er} : L'arrêté du préfet des Alpes-Maritimes du 18 août 2022 est annulé en tant qu'il met en demeure les époux X... de favoriser les expressions comportementales naturelles du loup et d'éviter son imprégnation par l'homme par le contact avec celui-ci.

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

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à M. X..., à Mme X..., à l'association A... et à la ministre de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche.

Copie en sera adressée au préfet des Alpes-Maritimes.

Délibéré après l'audience du 8 janvier 2025, à laquelle siégeaient :

Mme Sorin, présidente,
Mme Raison, première conseillère,
M. Loustalot-Jaubert, conseiller,
assistés de Mme Foultier, greffière.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 29 janvier 2025.

Le rapporteur,

La présidente,

Signé

Signé

P. LOUSTALOT-JAUBERT

G. SORIN

La greffière,

Signé

M. FOULTIER

La République mande et ordonne à la ministre de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche 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, la greffière.

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NICE**

N° 2406319

M. T

M. Soli
Président-Rapporteur

Mme Guilbert
Rapporteuse Publique

Audience du 14 janvier 2025
Lecture du 4 février 2025

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif de Nice

(6^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 18 novembre 2024 et un mémoire enregistré le 26 décembre 2024, M. T, représenté par Me Pautot demande au tribunal :

1°) de condamner l'Etat français à lui payer la somme de 33 400 euros en réparation du préjudice subi par suite du travail forcé auquel il a été astreint en Allemagne du 17 mars 1944 au 8 mai 1945 au sein de l'usine chimique D dans le cadre du service de travail obligatoire (STO) ;

2°) de condamner l'Etat à lui verser une somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Le requérant soutient que :

- il établit avoir été contraint au travail obligatoire en Allemagne ; il n'a jamais perçu de rémunération pour le travail forcé auquel il été astreint ;

- les faits de déportation ont été qualifiés par les lois de la République française de crimes contre l'humanité ; les crimes contre l'humanité sont imprescriptibles ; il est en droit de demander que lui soient versées les rémunérations non perçues pour le travail effectué du 17 mars 1944 au 8 mai 1945 au sein de l'usine chimique D à raison de 10 euros de l'heure, 10 heures par jour pendant 13 mois soit 31 200 euros.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 17 décembre 2024 et 8 janvier 2025, le ministre des armées conclut au rejet de la requête.

Le ministre soutient :

- que la créance dont se prévaut le requérant est prescrite, au plus tard, depuis le 1^{er} janvier 2013, le point de départ de la prescription quadriennale étant le 16 octobre 2008, date de l'arrêté fixant les caractéristiques de la carte de personne contrainte au travail en pays ennemi ;
- que le caractère imprescriptible des crimes contre l'humanité ne s'attache qu'à l'action pénale et à l'action civile engagée devant la juridiction répressive et demeure, en l'absence de dispositions contraires, sans effet sur l'action en réparation dirigée par des particuliers contre l'Etat.

Un mémoire, enregistré le 10 janvier 2025, a été produit par le ministre de l'intérieur, et n'a pas été communiqué.

Vu :

- la loi du 29 janvier 1831 portant règlement du budget définitif de l'exercice 1828 et des dispositions sur la déchéance des créanciers de l'Etat, sur la division du budget des dépenses, sur le sceau des titres et sur la révision des pensions extraordinaires ;
- la loi n°51-538 du 14 mai 1951 ;
- l'ordonnance du 9 août 1944 relative au rétablissement de la légalité républicaine sur le territoire continental ;
- l'arrêté du 16 octobre 2008 fixant les caractéristiques de la carte de personne contrainte au travail en pays ennemi ;
- le code de justice administrative.

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 14 janvier 2025 :

- le rapport de M. Soli, président-rapporteur,
- les conclusions de Mme Guilbert, rapporteure publique,
- et les observations de Me Pautot pour le requérant.

Considérant ce qui suit :

1. M. T, dont il ressort des pièces du dossier qu'il s'est à plusieurs reprises soustrait à cette obligation, a été contraint, du fait des représailles dont sa famille était menacée, de se soumettre au service du travail obligatoire (STO) qui l'a astreint à travailler en Allemagne du 17 mars 1944 au 8 mai 1945 au sein de l'usine chimique D. M. T demande à l'État l'indemnisation du préjudice qu'il a subi du fait de l'absence de versement de tout salaire pendant la période où il a été astreint à ce service.

2. La loi du 14 mai 1951, publiée au *Journal officiel* de la République française (JORF) du 16 mai 1951, qui a créé le statut des personnes contraintes au travail, a reconnu en son article 1er aux personnes astreintes au travail en pays ennemi un droit à réparation et a défini à leur profit un régime légal de réparation.

3. Aux termes de l'article 9 de la loi du 29 janvier 1831, dans sa rédaction issue du décret du 30 octobre 1935 : « *Sont prescrites et définitivement éteintes au profit de l'Etat (...) toutes créances qui, n'ayant pas été acquittées avant la clôture de l'exercice auquel elles appartiennent, n'auraient pu, à défaut de justifications suffisantes, être liquidées, ordonnancées et payées dans un délai de quatre années à partir de l'ouverture de l'exercice pour les créanciers domiciliés en Europe (...)* ».

4. En l'espèce, M. T a été astreint au travail forcé en Allemagne du 17 mars 1944 au 8 mai 1945. Ainsi qu'il a été rappelé au point 2, le statut et l'indemnisation des personnes contraintes au travail, dont M. T a fait partie, a été fixé par la loi du 14 mai 1951. Dans ces conditions, M. T doit être regardé comme ayant eu connaissance de la créance dont il se prévaut au titre des salaires non perçus dans le cadre du STO dès la publication de la loi du 14 mai 1951 au JORF, soit le 16 mai 1951. Dès lors, par application de l'article 9 de la loi du 29 janvier 1831, la prescription était acquise le 31 décembre 1955, sauf à ce que la déchéance ait été interrompue ou suspendue, ce qui ne résulte pas de l'instruction. La créance était ainsi prescrite à la date de la demande d'indemnisation qu'il a adressée au ministre des armées le 17 octobre 2023 dont il conteste le rejet.

5. Par ailleurs, le caractère imprescriptible des crimes contre l'humanité posé par l'article 213-5 du code pénal, dont le requérant entend se prévaloir pour faire obstacle à la prescription quadriennale, ne s'attache qu'à l'action pénale et à l'action civile engagée devant la juridiction répressive. En revanche, l'action en réparation dirigée par des particuliers contre l'Etat est soumise en l'absence de texte les écartant expressément, aux règles de prescription fixées par les dispositions législatives précitées. Par suite, M. T ne peut utilement soutenir, pour faire échec à la déchéance quadriennale qui lui est opposée, que les actes fautifs commis par l'Etat et à l'origine des préjudices qu'il invoque seraient constitutifs de crimes contre l'humanité.

6. Il résulte de ce qui précède que l'exception de prescription quadriennale opposée par le ministre en défense doit être accueillie et qu'en conséquence les conclusions à fin d'indemnisation présentées par M. T doivent être rejetées.

7. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'il soit fait droit aux conclusions présentées à ce titre par le requérant qui est, dans la présente instance, la partie perdante.

D É C I D E :

Article 1^{er} : La requête de M. T est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à M. T et au ministre des armées.

Délibéré après l'audience du 14 janvier 2025, à laquelle siégeaient :

M. Soli, président,

Mme Gazeau, première conseillère,
M. Loustalot-Jaubert, conseiller,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 4 février 2025.

Le président-rapporteur,

L'assesseure la plus ancienne,

signé

signé

P. SOLI

D. GAZEAU

La greffière,

signé

B.P. ANTOINE

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,

Commentaire, T.A. Nice, 6^e chambre, 4 février 2025, req. n° 2406319, *M. T.*
Par Alexandre-Chancel FUNGA LUFE MOTEMA, doctorant contractuel en droit
public, Université Côte d'Azur, CERDACFF

Prescription quadriennale, imprescriptibilité des crimes contre l'humanité et réparation des préjudices mémoriels

Le jugement rendu par le tribunal administratif de Nice le 4 février 2025 retient l'attention en ce qu'il questionne le régime de prescription des créances contre l'État au regard de la nécessité de réparer les préjudices subis par les personnes pendant les moments sombres de l'histoire.

En effet, le requérant a saisi la juridiction administrative d'une demande de paiement d'une somme au titre de réparation des préjudices subis du fait du travail forcé et non rémunéré auquel il a été soumis au sein d'une usine chimique en Allemagne, entre 1944 et 1945. En formant recours au mois d'octobre 2024, il soutenait que sa créance demeurerait exigible en raison du caractère imprescriptible de la déportation reconnue par les lois de la République comme crime contre l'humanité.

Pour le tribunal administratif, la créance en cause était prescrite dans les quatre années de l'acquisition par le requérant de la connaissance de la créance, soit après la publication de la loi du 14 mai 1951 fixant le statut et l'indemnisation des personnes contraintes au travail. Estimant que le requérant ne saurait présenter les actes fautifs de l'État à l'origine de son préjudice comme des crimes contre l'humanité pour faire échec à la déchéance quadriennale, il a jugé que l'imprescriptibilité des crimes contre l'humanité ne s'attache qu'à l'action pénale et à l'action civile engagées devant les juridictions pénales. C'est à ce titre que la demande indemnitaire du requérant a été rejetée, fermant ainsi la voie à la réparation des préjudices qu'il revendique avoir subis.

La solution apportée par la juridiction administrative à ce différend réaffirme l'autonomie du régime de prescription des créances contre l'États (I), en même temps qu'elle révèle les limites de la réparation de certains préjudices à caractère mémoriel (II).

I. La réaffirmation de l'autonomie du régime de prescription des actions en responsabilité contre l'État

Consolidant sa position anciennement affirmée, (T.A. Nice., 4 avril 2006, n° 0302646/0403887, *M. X*), le tribunal administratif rappelle que les actions mettant en cause la responsabilité de l'État obéissent à un régime autonome auquel seules des dispositions expresses peuvent déroger. Le juge fait prévaloir cette règle face à l'argument de l'imprescriptibilité de l'action soutenu par le requérant. Alors que ce dernier avançait le caractère imprescriptible de l'action indemnitaire en raison de la déportation dont il estime avoir été victime pendant la seconde guerre mondiale, le juge administratif, sans se livrer à l'appréciation des faits¹, décide de limiter les effets de l'imprescriptibilité des crimes contre l'humanité aux seules actions publique et en responsabilité civile auxquelles ils peuvent donner lieu devant les juridictions répressives.

En effet, la limitation de l'imprescriptibilité des crimes contre l'humanité aux actions pénales et civiles a initialement été l'œuvre de la chambre criminelle de la Cour de cassation par son arrêt du 1^{er} juin 1995, *Tourvier* (Cass. crim., 1^{er} juin 1995, *Bull. crim.*, n° 202). Elle a par la suite été reprise dans la jurisprudence administrative, même s'il ne s'agit pas encore d'une position jurisprudentielle

¹ Cette logique de jugement se justifie car il n'appartient pas au juge administratif de statuer sur les éléments de faits en rapport avec le caractère de crime contre l'humanité de ce que le requérant estime constituer un crime de déportation. Ce pouvoir relève de l'office des juridictions répressives.

consolidée par le Conseil d'État en tant que juridiction suprême². Par un arrêt du 6 mai 2008, la cour administrative d'appel de Marseille reprenait cette solution en considérant elle aussi que le caractère imprescriptible des crimes contre l'humanité ne s'attache qu'à l'action pénale et à l'action civile engagées devant la juridiction répressive. Elle jugeait en outre qu'en l'absence des dispositions expresses, le demandeur ne saurait utilement soutenir que les actes fautifs de l'État seraient constitutifs de crimes contre l'humanité pour faire échec à la déchéance quadriennale (C.A.A Marseille., 2^e ch., 6 mai 2008, n° 06MA01509). Bien antérieurement, le tribunal administratif de Toulouse (2^e ch., 6 juin 2006, n° 0104248, *M. Lipietz et autres*) et la cour administrative d'appel de Paris adoptaient une solution dans le même sens (C.A.A Paris., 1^{ère} ch., 27 juin 2006, n° 05PA00152, *M. Demellier*). L'avis contentieux du 16 février 2009 émis à la demande du tribunal administratif de Paris a été une occasion pour le Conseil d'État de prendre une position de principe en rapport avec cette question. (C.E., 16 février 2009, n° 315499, *Mme Hoffman Glemane*). En considérant comme sans objet la question posée par le tribunal administratif, le Conseil d'État s'était interdit de répondre à une question d'un grand intérêt à la fois théorique et pratique en matière de responsabilité de la puissance publique (B. Delaunay, *R.F.D.A.*, 2009, p. 525).

La solution adoptée par le tribunal administratif dans l'espèce commentée s'inscrit donc dans un paysage jurisprudentiel assez développé. Elle rappelle intelligiblement les limites de l'imprescriptibilité des crimes contre l'humanité et réaffirme l'autonomie de la prescription quadriennale des actions en responsabilités contre l'État. L'enseignement tiré de cette décision est qu'en l'absence d'une exception résultant expressément d'un texte, ce régime de prescription quadriennale ne saurait être impacté par le caractère imprescriptible d'une infraction, fut-ce un crime contre l'humanité.

Cette position démontre toutefois les limites du droit commun dans la réparation de certains préjudices présentant un caractère mémoriel.

II. Les limites du droit commun de la prescription administrative en matière de réparation des préjudices mémoriels

La décision commentée soulève un problème tout à fait particulier en matière de responsabilité administrative, celui du régime de prescription de l'action en réparation des préjudices liés aux faits historiques graves³, ayant parfois des conséquences sur plusieurs générations⁴. L'application du droit commun de la prescription des créances publiques semble constituer un obstacle majeur en défaveur de la réparation, même symbolique, de ces dommages liés à l'histoire.

Dans l'espèce jugée, le requérant relevait d'un régime spécial de réparation fixé par la loi du 14 mai 1951 relative notamment au statut des personnes contraintes au travail en pays ennemi (*J.O.R.F.*,

² La consolidation de cette jurisprudence par le Conseil d'État à l'occasion de l'interprétation d'une disposition législative aura l'intérêt de permettre au justiciable de la contester par le moyen d'une question prioritaire de constitutionnalité au cas où elle portait atteinte aux libertés et droits garantis par la Constitution. Le Conseil constitutionnel considère que « tout justiciable a le droit de contester la constitutionnalité de la portée effective qu'une interprétation jurisprudentielle constante confère à une disposition législative » (Cons. const., n° 2010-39 QPC, 6 octobre 2010, *Mmes Isabelle D. et Isabelle B*, cons. 2 ; Note de : D. ROUSSEAU, « L'art italien au Conseil constitutionnel : les décisions des 6 et 14 octobre 2010 », *La Gazette du Palais*, 27 octobre 2010, n° 293-294, pp. 12-15 ; A. MARON, M. HAAS, « La Cour de cassation et le Conseil d'État sous tutelle ? », *Droit pénal*, novembre 2010, n°11, p. 47.).

³ Le « préjudice mémoriel » ne constitue pas une catégorie juridique consacrée par la jurisprudence administrative. Il couvre théoriquement les préjudices liés aux faits historiques ayant marqué la mémoire collective. Voir : X. PHILIPPE, « Réflexions sur la responsabilité de l'État du fait du préjudice historique », *Les Cahiers Portalis*, n° 9, 2022, pp. 75-84.

⁴ Sans discuter de la question du préjudice transgénérationnel, notons que des actions en rapport avec des faits historiques majeurs ont notamment été portées devant la juridiction administrative par les orphelins de certaines victimes de la déportation pendant la deuxième guerre mondiale. (Voir, par exemple : C.E. Ass., 6 avril 2001, *Pelletier*).

16 mai 1951, p. 5019)⁵. Les recours indemnitaires formés sur le fondement de cette loi n'ont cependant pas été soumis à un régime dérogatoire au droit commun de la prescription administrative. C'est à ce titre que le tribunal administratif, qui n'a pas étonnamment fixé comme point de départ de la prescription la date de la publication de la loi spéciale fixant le montant de l'indemnité forfaitaire due aux victimes⁶, a fait application du régime quadriennal fondé sur l'article 9 de la loi du 29 janvier 1831, devenu l'article 1^{er} de la loi du 31 décembre 1968. L'écoulement de quatre mois après la publication de la loi du 14 mai 1951 rendait irrecevable toute demande d'indemnisation des préjudices vantés par le requérant, sous peine de méconnaître l'interdiction faite aux personnes publiques de consentir des libéralités (C.E. Sect., 19 mars 1971, *Mergui*, n° 79962, concl. M. Rougevin-Baville ; *A.J.D.A.*, 1971, p. 274).

Cela démontre combien l'indemnisation de certains préjudices touchant à la mémoire peut se heurter à l'obstacle de la prescription, et ce même lorsque les faits à l'origine du préjudice peuvent être qualifiés de crimes contre l'humanité, par nature imprescriptibles⁷. Se fondant notamment sur l'arrêt *Tourvier*, le commissaire du gouvernement Stéphane Austry avait soutenu la thèse de l'imprescriptibilité dans ses conclusions sur l'affaire *Pelletier* (C.E. Ass., 6 avril 2001, *Pelletier*, concl. M. Austry ; *R.F.D.A.* mai-juin 2001, p. 712). Il soutenait que l'imprescriptibilité étendue à l'action en responsabilité civile devait également porter sur le régime de responsabilité administrative de l'État. La difficulté qui résulte de cette approche tient cependant au fait que la Cour de cassation n'a envisagé l'imprescriptibilité de l'action civile qu'à la condition de sa jonction à une action pénale principale. C'est pourquoi elle considère que « lorsqu'elle est exercée devant la juridiction répressive, l'action civile se trouve [...] soumise au même régime que la prescription de l'action publique ». (Cass. crim., 1^{er} juin 1995, *préc.*). Aussi, « dans les contentieux soumis au juge administratif, seule est mise en cause la responsabilité de l'État en tant que personne morale indépendamment de poursuites pour crime contre l'humanité qui ne peuvent que viser des personnes physiques »⁸. La responsabilité de l'État ne pouvant être engagée accessoirement à une action publique, la prescription de l'action en responsabilité ne saurait donc obéir au même régime que cette dernière.

Dans ses conclusions sur l'affaire *Papon*, la commissaire du gouvernement Sophie Boissard s'opposait à la thèse de l'admission, en l'absence de tout texte, de l'imprescriptibilité des « actions tendant à mettre en cause, devant la juridiction administrative, la responsabilité de l'État à raison de faits ayant concouru à la commission de [...] crimes » (C.E. Ass., du 12 avril 2002, *Papon*, concl. Mme Boissard ; *R.F.D.A.*, 2002, p. 582). Le caractère mémoriel des préjudices liés à certains crimes imprescriptibles participe pourtant au renouvellement de cette question. Le Conseil d'État aurait pu s'y prononcer à l'occasion de l'émission de son avis contentieux *Hoffman Glemane* du 16 février 2009. Mais en général, comme le juge le tribunal administratif dans la décision commentée, la jurisprudence administrative conditionne toute dérogation à la prescription quadriennale à l'existence d'un texte exprès. L'impossibilité pour les victimes d'obtenir réparation après le terme

⁵ Le requérant fait partie de ceux à qui la Cour de cassation a, par arrêt du 28 avril 1987, refusé de reconnaître la qualité de « déporté », en dépit des conditions de leur présence en territoire ennemi pour des travaux forcés. Dans sa motivation, la haute juridiction judiciaire se fondait notamment sur la particularité de la rédaction de la loi du 14 mai 1951 qui, souligne-t-elle, « évite l'emploi des mots "déportés" et "déportation" ». (Cass. civ 1., du 28 avril 1987, n° 86-14.217).

⁶ L'article 11 de la loi du 14 mai 1951 a prévu qu'une indemnité forfaitaire devait être fixée par une loi spéciale au profit des bénéficiaires du statut qu'il a créé et à leurs ayants cause en cas de décès. Le montant de cette indemnité a été fixé à 11.000 francs par le deuxième alinéa de l'article 44 de la loi du 31 décembre 1953. (*J.O.R.F.*, 5 janvier 1954, p. 259). La publication de cette loi pouvait aussi être considérée comme le point de départ de la prescription quadriennale.

⁷ Une décision du juge pénal est préalablement nécessaire pour une telle qualification des faits historiques en droit.

⁸ D. LOCHAK, « Le droit, la mémoire, l'histoire », *La Revue des droits de l'Homme*, n° 2, 2012, p. 16.

de la prescription démontre les limites du droit et de la justice dans leurs efforts de réparer certains tragiques de l'histoire⁹.

En vertu des dispositions de l'article 6 de la loi du 31 décembre 1968, l'État ne peut renoncer à opposer la prescription à une action indemnitaire. Il ne peut ainsi être condamné à payer une somme qu'il ne doit pas (C.E. Sect., 19 mars 1971, *Mergui* ; chron. Labetoule et Cabanes, *A.J.D.A.*, 1971, p. 274). Mais à raison de circonstances particulières et notamment de la situation du demandeur, l'État peut discrétionnairement décider du relèvement de la prescription¹⁰. Cette mesure gracieuse est cependant largement tributaire de la discrétionnarité de l'administration. Elle demeure néanmoins soumise au contrôle du juge administratif qui peut notamment sanctionner les erreurs manifestes d'appréciation susceptibles d'entacher les décisions rejetant les demandes de relèvement¹¹. Elle est en outre peu porteuse de garantie pour la réparation des préjudices mémoriels en dépit du temps. Et si la prescription vise à sanctionner le créancier négligeant¹², faut-il maintenir le régime de droit commun pour des questions qui touchent à la mémoire collective et aux valeurs de l'humanité ?

⁹ Sur la question de savoir si le droit peut réparer le tragique de l'histoire, lire : F. DOSSE, « L'histoire entre la guère des mémoires et la Justice », *Ricœur Studies*, vol. 8, n° 1, 2017, pp. 67-141.

¹⁰ Art. 6, al. 2, de la loi n° 68-1250 du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'État, les départements, les communes et les établissements publics.

¹¹ Ce pouvoir discrétionnaire est soumis au contrôle du juge administratif. Il a été jugé que « si la décision refusant un relèvement de la prescription quadriennale peut être déférée au juge administratif par la voie du recours pour excès de pouvoir, cette décision ne peut être annulée que si elle est entachée d'une erreur de droit, d'une erreur de fait, d'une erreur manifeste d'appréciation ou d'un détournement de pouvoir ». (C.E., 31 janvier 1996, n° 138724 1452215).

¹² J.-C. JOBART, « Les responsabilités de l'État et de la SNCF dans la déportation des Juifs ou des rapports du droit, du temps et de l'histoire (TA Toulouse, 6 juin 2006, Consorts Lipietz) », *R.D.P.*, n° 6, 2006, p. 1715.

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NICE**

N°2001668

Mme D. et autres

Mme Soler
Rapporteure

M. Beyls
Rapporteur public

Audience du 18 décembre 2024
Décision du 15 janvier 2025

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Nice

(4^{ème} Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires enregistrés les 3 avril 2020, 17 février 2022, 17 et 29 avril 2024, Mme S. D., M. D. D., Mme V. D. et Mme A. D., représentés par Me Soussi, demandent au tribunal, dans le dernier état de leurs écritures :

1°) de condamner la commune de Biot à verser à Mme S. D. :

- une indemnité de 50 000 euros ainsi que les intérêts au taux légal à compter de l'enregistrement de la requête en réparation du préjudice de mort imminente subi par Mme C. en raison des fautes de la commune ;

- une indemnité de 35 000 euros ainsi que les intérêts au taux légal à compter de l'enregistrement de la requête en réparation du préjudice moral qu'elle estime avoir subi en raison des fautes de la commune ;

2°) de condamner la commune de Biot à verser à M. D. D. une indemnité de 25 000 euros ainsi que les intérêts au taux légal à compter de l'enregistrement de la requête en réparation du préjudice moral qu'il estime avoir subi en raison des fautes de la commune ;

3°) de condamner la commune de Biot à verser à Mme V. D. une indemnité de 15 000 euros ainsi que les intérêts au taux légal à compter de l'enregistrement de la requête en réparation du préjudice moral qu'elle estime avoir subi en raison des fautes de la commune ;

4°) de condamner la commune de Biot à verser à Mme A. D. une indemnité de 15 000 euros ainsi que les intérêts au taux légal à compter de l'enregistrement de la requête en réparation du préjudice moral qu'elle estime avoir subi en raison des fautes de la commune ;

5°) de mettre à la charge de la commune de Biot la somme de 2 000 euros à verser à chacun des requérants au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et de la condamner aux entiers dépens.

Ils soutiennent que :

- la maire de Biot et le responsable infrastructure assainissement et risques naturels de la commune ont commis une faute de nature à engager la responsabilité de la commune dès lors qu'ils n'ont pas consulté régulièrement les bulletins de suivi émis par Météo France en méconnaissance des dispositions de la circulation interministérielle du 11 septembre 2011 alors qu'ils avaient connaissance de précédentes inondations de la maison de retraite survenues en septembre 2005 ;

- la commune a commis une faute de nature à engager sa responsabilité dès lors qu'elle n'a accompli aucune démarche pour contraindre l'EHPAD Le Clos Saint Grégoire à fermer ou à ne plus accueillir de résidents en rez-de-chaussée alors qu'une inondation avait déjà eue lieu au mois de septembre 2005 ;

- la maire a commis une faute de nature à engager la responsabilité de la commune dès lors qu'elle n'a pas respecté la convention conclue avec l'EHPAD relative à la conduite à tenir en cas d'alerte météorologique faisant craindre une inondation ;

- la maire et le responsable infrastructure assainissement et risques naturels de la commune ont commis une faute de nature à engager la responsabilité de la commune dès lors qu'ils n'ont pas été capables de recueillir les informations tirées des outils de prévention et d'aide à la décision détenus par la commune ;

- la maire et le responsable infrastructure assainissement et risques naturels de la commune ont commis une faute de nature à engager la responsabilité de la commune dès lors qu'ils ont mis en œuvre trop tardivement le plan communal de sauvegarde ;

- la maire a commis une faute de nature à engager la responsabilité de la commune dès lors qu'elle n'a pas fait usage de ses pouvoirs de police municipale ;

- ces fautes ont directement entraîné le décès prématuré par noyade de Mme C. ;

- la commune ne peut voir sa responsabilité limitée voire exonérée pour cause de force majeure ;

- le préjudice de mort imminente subi par Mme C. s'élève à la somme de 50 000 euros ;

- le préjudice moral de Mme S. D. s'élève à la somme de 35 000 euros ;

- le préjudice moral de M. D. D. s'élève à la somme de 25 000 euros ;

- le préjudice moral de Mme V. D. s'élève à la somme de 15 000 euros ;

- le préjudice moral de Mme A. D. s'élève à la somme de 15 000 euros ;

- la commune de Biot sera condamnée *in solidum* au paiement des sommes ci-dessus exposées aux côtés de l'exploitant de la Maison de retraite dont l'appréciation des fautes et de la responsabilité relèvent de la compétence de la juridiction judiciaire.

Par des mémoires en défense enregistrés les 24 juin 2022 et 30 mai 2024, la commune de Biot, représentée par Me Jacquemin, conclut à titre liminaire à ce qu'un sursis à statuer soit prononcé dans l'attente des décisions des juges civil et pénal, à titre principal à l'irrecevabilité de la requête, à titre subsidiaire à son rejet, à titre infiniment subsidiaire à ce que la condamnation susceptible d'être prononcée soit ramenée à de plus justes proportions et en tout état de cause à ce qu'une somme de 2 000 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 :

- la juridiction administrative est incompétente ;

- à titre principal, la commune n'a commis aucune faute de nature à engager sa responsabilité ;
- à titre subsidiaire, le lien de causalité n'est pas établi entre le décès de Mme C. et une éventuelle faute de l'administration communale ;
- la commune doit être exonérée de toute responsabilité en raison du caractère imprévisible et irrésistible de l'évènement ;
- la commune doit être exonérée au moins partiellement de sa responsabilité en raison des fautes commises par le groupe ORPEA, gestionnaire de la maison de retraite ;
- les préjudices allégués ne sont pas établis ou disproportionnés.

La requête a été communiquée à la société Maison de retraite Le Clos Saint Grégoire qui n'a pas produit de mémoire en défense.

Par une intervention enregistrée le 30 avril 2024, Mme A. C., M. J. C. et Mme K. C., représentés par Me Soussi, demandent que la commune de Biot soit condamnée à leur verser les sommes de 25 000 euros au titre du préjudice moral subi par Mme A. C., 15 000 euros au titre du préjudice moral subi par M. J. C. et 15 000 euros au titre du préjudice moral subi par Mme K. C., à ce qu'une somme de 2 000 euros à verser à chacun d'entre eux soit mise à la charge de la commune au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et à ce qu'elle soit condamnée aux entiers dépens.

Par une intervention, enregistrée le 30 avril 2024, M. A. P., représenté par Me Soussi, demande que la commune de Biot soit condamnée à lui verser la somme de 25 000 euros au titre du préjudice moral qu'il estime avoir subi, à ce qu'une somme de 3 000 euros soit mise à la charge de la commune au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et à ce qu'elle soit condamnée aux entiers dépens.

La clôture immédiate de l'instruction a été prononcée par ordonnance du 2 juillet 2024.

Les parties ont été informées, en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le jugement à intervenir était susceptible d'être fondé sur les moyens relevés d'office tirés de :

- l'incompétence de la juridiction administrative pour connaître des conclusions tendant à ce que l'exploitant de la maison de retraite Le Clos Saint Grégoire soit condamné *in solidum* aux côtés de la commune de Biot au paiement des sommes demandées dès lors qu'il s'agit de conclusions indemnitaires dirigées contre une personne privée ;
- l'irrecevabilité du moyen selon lequel la commune aurait commis une faute de nature à engager sa responsabilité, dès lors qu'elle n'a accompli aucune démarche pour contraindre l'EHPAD Le Clos Saint Grégoire à fermer ou à ne plus accueillir de résidents en rez-de-chaussée alors qu'une inondation avait déjà eue lieu au mois de septembre 2005, des moyens selon lesquels le responsable infrastructure assainissement et risque naturel de la commune n'aurait pas consulté régulièrement les bulletins de suivi émis par Météo France en méconnaissance des dispositions de la circulation interministérielle du 11 septembre 2011 et aurait mis en œuvre trop tardivement le plan communal de sauvegarde et du moyen tiré de ce que la maire de Biot n'aurait pas été capable de recueillir les informations tirées des outils de prévention et d'aide à la décision détenus par la commune dès lors que le contentieux indemnitaire n'a pas été lié pour ces quatre faits générateurs ;

- l'irrecevabilité des interventions de Mme A. C., M. J. C., Mme K. C. et M. A. P., qui ne se sont associés ni aux conclusions de M. et Mmes D. ni à celles de la commune de Biot ou de la maison de retraite Le Clos Saint Grégoire et ont présenté, par le biais de ces interventions, des conclusions propres tendant à la condamnation de la commune de Biot à les indemniser des préjudices qu'ils estiment avoir subis.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- 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 18 décembre 2024 :

- le rapport de Mme Soler, rapporteure,
- les conclusions de M. Beyls, rapporteur public,
- et les observations de Me Schiavolini, substituant Me Soussi, représentant les requérants et de Me Bessis-Osty, représentant la commune de Biot.

Considérant ce qui suit :

1. Mme J. C. était accueillie au sein de l'établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) Le Clos Saint Grégoire, situé à Biot, depuis le mois de novembre 2014. Elle est décédée le 3 octobre 2015 par noyade au sein de l'établissement lors des intempéries ayant touché la commune. Par un courrier, reçu le 10 décembre 2019 par la commune, M. et Mmes D., descendants de Mme C., ont adressé à la commune de Biot une demande indemnitaire préalable en réparation du préjudice qu'ils estiment avoir subi en raison des fautes de celle-ci. Aucune réponse n'a été apportée à la demande. Les requérants demandent la condamnation de la commune à réparer leurs préjudices.

Sur l'exception d'incompétence de la juridiction administrative :

2. Sauf dispositions législatives contraires, la responsabilité qui peut incomber à l'Etat ou aux autres personnes morales de droit public en raison des dommages imputés à leurs services publics administratifs est soumise à un régime de droit public et relève en conséquence de la juridiction administrative. Cette compétence, qui découle du principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires posé par l'article 13 de la loi des 16-24 août 1790 et par le décret du 16 fructidor an III, ne vaut toutefois que sous réserve des matières dévolues à l'autorité judiciaire par des règles ou principes de valeur constitutionnelle.

3. Présentent le caractère d'une faute personnelle détachable des fonctions, des faits qui révèlent des préoccupations d'ordre privé, qui procèdent d'un comportement incompatible avec

les obligations qui s'imposent dans l'exercice de fonctions publiques ou qui, eu égard à leur nature et aux conditions dans lesquelles ils ont été commis, revêtent une particulière gravité. En revanche, ni la qualification retenue par le juge pénal, ni le caractère intentionnel des faits retenus contre l'intéressé ne suffisent, par eux-mêmes, à regarder la faute commise par celui-ci comme étant détachable des fonctions, ou dépourvue de tout lien avec elles.

4. La commune de Biot soutient que la juridiction administrative n'est pas compétente eu égard au caractère personnel des fautes commises par Mme D., maire de Biot, et par M. P., responsable infrastructure, assainissement et risques naturels de la commune, qui sont détachables du service et que, par suite, seule la juridiction judiciaire est compétente pour connaître de l'action en réparation des préjudices découlant de ces fautes.

5. Il résulte de l'instruction, et notamment de l'appréciation portée sur les faits commis par Mme D. par le tribunal correctionnel de Grasse dans son jugement du 25 mars 2024, que les fautes reprochées à celle-ci, commises dans le cadre de l'exercice des pouvoirs et prérogatives conférés par son mandat électif, présentaient le caractère de fautes de services, non détachables de ses fonctions de maire dès lors qu'elles sont demeurées manifestement non-intentionnelles. Il résulte par ailleurs de l'instruction qu'en dépit de la gravité de leurs conséquences, les fautes reprochées à Mme D. et M. P. ne procédaient pas d'une intention d'exposer sciemment au danger les habitants de la commune de Biot, n'ont pas été motivées par des préoccupations d'ordre essentiellement privé et ne révèlent pas, en elles-mêmes, un comportement incompatible avec les obligations qui s'imposent dans l'exercice d'un mandat électif pour Mme D. et d'une fonction publique pour M. P.. Dès lors, elles ne peuvent être regardées comme étant détachables du service. Par suite, la commune de Biot n'est pas fondée à soutenir que la juridiction administrative serait incompétente pour connaître du présent litige.

Sur les conclusions tendant à la condamnation *in solidum* de la commune de Biot au paiement des sommes demandées aux côtés de l'exploitant de la Maison de retraite :

6. Il n'appartient pas au juge administratif de se prononcer sur la responsabilité d'une personne privée, en dehors de cas spécifiques étrangers au présent litige. Par suite, les conclusions présentées par les requérants tendant à ce que l'exploitant de la maison de retraite Le Clos Saint Grégoire soit condamné *in solidum* aux côtés de la commune de Biot au paiement des sommes demandées doivent être rejetés comme présentées devant une juridiction incompétente pour en connaître.

Sur les interventions de Mme A. C., M. J. C., Mme K. C. et M. A. P. :

7. Les interventions de Mme A. C., M. J. C., Mme K. C. et M. A. P., qui ne se sont associés, ni aux conclusions de M. et Mmes D., ni à celles de la commune de Biot ou de la maison de retraite Le Clos Saint Grégoire et ont présenté, par le biais de ces interventions, des conclusions propres tendant à la condamnation de la commune de Biot à les indemniser des préjudices qu'ils estiment avoir subis sont, dès lors, irrecevables.

Sur la responsabilité :

8. La décision par laquelle l'administration rejette une réclamation tendant à la réparation des conséquences dommageables d'un fait qui lui est imputé lie le contentieux indemnitaire à l'égard du demandeur pour l'ensemble des dommages causés par ce fait générateur. Il en va ainsi quels que soient les chefs de préjudice auxquels se rattachent les dommages invoqués par la victime et que sa réclamation ait ou non spécifié les chefs de préjudice en question. La victime est recevable à demander au juge administratif, dans les deux mois suivant la notification de la décision ayant rejeté sa réclamation, la condamnation de l'administration à l'indemniser de tout dommage ayant résulté de ce fait générateur, y compris en invoquant des chefs de préjudice qui n'étaient pas mentionnés dans sa réclamation.

9. En l'espèce, la demande indemnitaire préalable adressée par les requérants a été reçue par la commune le 10 décembre 2019. Il ne résulte pas de l'instruction que, dans cette demande, les requérants auraient demandé réparation des préjudices subis par les faits générateurs tirés de ce que la commune aurait commis une faute de nature à engager sa responsabilité dès lors qu'elle n'a accompli aucune démarche pour contraindre l'EHPAD Le Clos Saint Grégoire à fermer ou à ne plus accueillir de résidents en rez-de-chaussée alors qu'une inondation avait déjà eu lieu au mois de septembre 2005, de ce que le responsable infrastructure assainissement et risque naturel de la commune n'aurait pas consulté régulièrement les bulletins de suivi émis par Météo France en méconnaissance des dispositions de la circulation interministérielle du 11 septembre 2011 ou aurait mis en œuvre trop tardivement le plan communal de sauvegarde dès lors que ces faits sont reprochés uniquement à la maire de la commune dans ce courrier et, enfin, tiré de ce que la maire de Biot n'aurait pas été capable de recueillir les informations tirées des outils de prévention et d'aide à la décision détenus par la commune dès lors que ce dernier fait n'est reproché qu'au responsable infrastructure assainissement et risque naturel dans ce même courrier. Par suite, le contentieux indemnitaire n'a pas été lié pour ces quatre faits générateurs et les requérants ne sont pas fondés à demander réparation des préjudices qu'ils estiment avoir subis en raison de ceux-ci. Il résulte de ce qui précède que les moyens présentés à ces titres sont irrecevables et doivent être écartés comme tels.

Sur le moyen selon lequel la maire de Biot a commis une faute de nature à engager la responsabilité de la commune dès lors qu'elle n'a pas consulté régulièrement les bulletins de suivi émis par Météo France en méconnaissance des dispositions de la circulation interministérielle du 11 septembre 2011 :

10. La circulaire interministérielle n° 10C/E/11/23223/C du 11 septembre 2011, publiée selon ses mentions sur le site « circulaires.gouv.fr » prévu par l'article R. 312-8 du code des relations entre le public et l'administration et destiné, en application de ces dispositions, aux circulaires et instructions adressées par les ministres aux services et établissements de l'Etat, s'adresse aux préfets et non pas aux collectivités territoriales. Ainsi, si elle précise qu'il appartient aux maires, en situation de vigilance orange, de consulter régulièrement la carte de vigilance et le cas échéant les bulletins de suivi sur le site internet de Météo-France, cette précision se rattache aux éléments que le préfet est tenu de rappeler aux maires et non à une obligation directement opposable à ces derniers. Par suite, les requérants ne peuvent se fonder sur les dispositions de cette circulaire pour soutenir que la maire de Biot aurait commis une faute de nature à engager la responsabilité de la commune dès lors qu'elle n'aurait pas consulté régulièrement les bulletins de suivi émis par Météo France et ce moyen doit être écarté.

Sur le moyen selon lequel la maire a commis une faute de nature à engager la responsabilité de la commune dès lors qu'elle n'a pas respecté la convention conclue avec

l'EHPAD relative à la conduite à tenir en cas d'alerte météorologique faisant craindre une inondation :

11. Les tiers à un contrat administratif ne peuvent en principe se prévaloir des stipulations de ce contrat, à l'exception de ses clauses réglementaires. Dès lors, la qualité de tiers au contrat fait obstacle à ce qu'un requérant se prévale d'une inexécution du contrat dans le cadre d'une action en responsabilité quasi-délictuelle.

12. Il résulte de ce qui précède que, les dispositions invoquées par les requérants ne présentant pas un caractère réglementaire, ceux-ci ne peuvent utilement soutenir que la maire de Biot aurait commis une faute de nature à engager la responsabilité de la commune dès lors qu'elle n'aurait pas respecté la convention conclue avec l'EHPAD Le Clos Saint-Grégoire relative à la conduite à tenir en cas d'alerte météorologique faisant craindre une inondation et notamment qu'elle n'aurait pas, en application de cette convention, signifié à l'établissement dans un premier temps par fax puis en main propre le bulletin d'alerte. Par suite, ce moyen ne peut qu'être écarté.

Sur le moyen selon lequel le responsable infrastructure assainissement et risques naturels de la commune a commis une faute de nature à engager la responsabilité de la commune dès lors qu'il n'a pas été capable de recueillir les informations tirées des outils de prévention et d'aide à la décision détenus par la commune :

13. L'autorité de chose jugée appartenant aux décisions des juges répressifs devenues définitives qui s'impose aux juridictions administratives s'attache à la constatation matérielle des faits mentionnés dans le jugement et qui sont le support nécessaire du dispositif. La même autorité ne saurait, en revanche, s'attacher aux motifs d'un jugement de relaxe tirés de ce que les faits reprochés ne sont pas établis ou de ce qu'un doute subsiste sur leur réalité.

14. Si les requérants soutiennent que M. P. avait délégué le suivi des outils de prévention et d'aide à la décision que sont les logiciels RAINPOL et APIC à une secrétaire de la commune qui ne savait pas les utiliser et qu'il n'a ainsi pas suivi sérieusement ces outils, il ne résulte pas de l'instruction que ces allégations seraient fondées. Il résulte au contraire de l'instruction et notamment de la lecture du jugement du tribunal correctionnel de Grasse du 25 mars 2024 devenu définitif qu'« *il est établi que (M. P.) n'a pas utilisé ce jour-là les outils de Météo-France de suivi de l'épisode climatique mais un outil manifestement plus difficilement interprétable ainsi qu'il l'a reconnu lui-même, à savoir l'outil RAINPOL* ». Cette constatation matérielle des faits étant un des motifs constituant le support nécessaire du dispositif du jugement de relaxe prononcé à son encontre et n'étant pas tirée de ce que les faits reprochés ne seraient pas établis ou de ce qu'un doute subsisterait sur leur réalité, elle s'impose au tribunal dans le présent litige. Par suite, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que M. P. aurait commis une faute de nature à engager la responsabilité de la commune dès lors qu'il n'aurait pas été capable de recueillir les informations tirées des outils de prévention et d'aide à la décision détenus par celle-ci et ce moyen doit être écarté.

Sur le moyen selon lequel la maire de Biot a commis une faute de nature à engager la responsabilité de la commune dès lors qu'elle a mis en œuvre trop tardivement le plan communal de sauvegarde et n'a pas fait usage de ses pouvoirs de police :

15. 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. / (...) ».* Et aux termes de l'article L. 2215-1 de ce code : *« La police municipale est assurée par le maire, toutefois : / (...) / 3° Le représentant de l'Etat dans le département est seul compétent pour prendre les mesures relatives à l'ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, dont le champ d'application excède le territoire d'une commune ; / (...) ».*

16. Une carence du maire à faire usage des pouvoirs de police que lui confèrent les dispositions précitées des articles L. 2212-2 et L. 2212-4 du code général des collectivités territoriales n'est fautive, et par suite de nature à engager la responsabilité de la commune, que dans le cas où, en raison de la gravité du péril résultant d'une situation particulièrement dangereuse pour le bon ordre, la sécurité ou la salubrité publiques, cette autorité, en n'ordonnant pas les mesures indispensables pour faire cesser ce péril grave, méconnaît ses obligations légales.

17. Il résulte de l'instruction, et notamment du jugement du tribunal correctionnel de Grasse du 25 mars 2024, qu'il est établi que, le 3 octobre 2015 à 11 heures, le département des Alpes-Maritimes a été placé en vigilance orange « Orages » par les services de Météo-France et qu'un premier message vocal de la Préfecture sera diffusé à partir de 12h44 via le système automatisé d'appels VIAPPEL aux responsables des 163 communes du département indiquant que le département était placé en vigilance orange « Orages » à partir de 14 heures, que les précipitations seraient par moment fortes en fin d'après-midi et en soirée, que des lames d'eau étaient prévues assez fréquemment entre 60 et 100 mm et localement de l'ordre de 100 à 150 mm et qu'il appartient aux élus de prendre les mesures qui s'imposent en pareille situation. Il résulte également de ce jugement qu'il est établi que Mme D., maire de Biot, sera destinataire de ce message sur deux lignes de portable et une ligne fixe, qu'elle accusera réception de celui-ci à 12h46 et qu'au cours de la journée, Météo-France publiera à l'attention des autorités publiques comme du public 7 cartes de « vigilance inondations » et « vigilance pluies-inondations ». Quand bien même l'intensité de l'épisode pluvieux a été sous-estimée ainsi que le précise le responsable Météo France à la direction interrégionale Sud-Est en indiquant que *« ce phénomène tel qu'il nous apparaît aujourd'hui a posteriori compte tenu de son intensité et de ses conséquences est un événement de vigilance rouge »* et la préfecture des Alpes-Maritimes selon laquelle *« le dernier bulletin Météo connu de la Préfecture date de 19 heures et il ne laisse pas présager ce qui va se passer derrière »*, ce message vocal mentionnait des lames d'eau de l'ordre de 60 à 100 mm assez fréquemment et de l'ordre de 100 à 150 mm localement. Or, il résulte de l'instruction et notamment de la lecture du plan communal de sauvegarde de la commune que le seuil d'alerte inondations n°1, postérieur à la pré-alerte déclenchée dès le bulletin d'alerte de la préfecture, est déclenchée selon le seuil fixé dans ce document à 8 litres par m² pendant 20 minutes soit une pluie de 8 mm. Dès lors, il résulte de l'instruction que ce seul message de la préfecture, au regard des volumes annoncés, nécessitait la mise en œuvre du plan communal de sauvegarde de la commune prévoyant notamment et a minima la mise en alerte des foyers implantés dans les zones inondables avec message de vigilance. Or, alors que ce même document précisait que le risque d'inondation à Biot est prépondérant de septembre à décembre, qu'un seul établissement recevant en permanence du public sensible est situé dans les zones inondables à savoir la maison de retraite Saint-Grégoire située chemin des Combes, que lors d'épisodes pluvio-orageux intenses, la commune de Biot est soumise à un risque important d'inondations générées par le débordement des cours d'eau qui la traversent et notamment le vallon des Combes, concerné par des inondations en octobre 1993,

janvier et décembre 1996, octobre 1999, octobre et décembre 2000 et septembre 2005 et qu'il résulte de l'instruction que la maire de Biot, élue depuis 2014 mais également élue municipale depuis de nombreuses années jusqu'à être adjointe au maire entre 2006 et 2008, ne pouvait ignorer le risque auquel était soumis à sa commune et devait avoir connaissance de l'existence d'un tel plan communal de sauvegarde, obligatoire pour les communes identifiées par un plan de prévention des risques d'inondation, il résulte de l'instruction et n'est pas contesté par la commune de Biot qu'aucune alerte à l'EHPAD Le Clos Saint-Grégoire ne sera faite au cours de la journée et que ce n'est qu'à 21h30 que la maire déclenchera le plan communal de sauvegarde et réunira la cellule de crise. Or, il résulte de l'instruction et notamment des témoignages des aides-soignantes présentes ce soir-là et du rapport d'autopsie de Mme C. que c'est aux alentours de 21h30 qu'une vague est entrée dans la maison de retraite, inondant le rez-de-chaussée du bâtiment et entraînant le décès par noyade de Mme C.. Dans ces conditions, alors que la maire de Biot disposait des informations lui permettant d'évaluer et de mettre en œuvre des mesures de prévention et de sécurité adaptées aux circonstances, notamment en alertant la maison de retraite du Clos Saint-Grégoire conformément aux préconisations du PCS de la commune, la maire de Biot a commis une faute de nature à engager la responsabilité de la commune en s'abstenant de prendre les dispositions nécessaires pour assurer la sécurité des usagers de cet établissement en méconnaissance des pouvoirs de police lui incombant. A cet égard, et contrairement à ce que fait valoir la commune en défense, il ne résulte pas de l'instruction que le champ d'application des dispositions nécessaires qui s'imposaient pour assurer la sécurité des usagers de cet établissement aurait excédé le territoire de la commune de Biot de sorte que la commune ne peut se prévaloir des dispositions du 3° de l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales.

Sur le lien de causalité :

18. Si la cause directe du décès de Mme C. est l'inondation survenue le 3 octobre 2015 au sein du rez-de-chaussée de la maison de retraite Le Clos Saint-Grégoire, la faute de la maire de Biot, qui s'est abstenue de prendre les dispositions nécessaires pour assurer la sécurité des résidents de cet établissement, a fait perdre une chance sérieuse à Mme C. de ne pas être victime de cette inondation. Par suite, les requérants ont droit à l'indemnisation intégrale des préjudices certains résultant de cette faute.

Sur les causes exonératoires de responsabilité invoquées par la commune :

19. En premier lieu, malgré le caractère exceptionnel, au regard de leur ampleur, des inondations survenues à Biot le 3 octobre 2015, celles-ci n'étaient ni imprévisibles, au regard de l'alerte qui avait été diffusée à la maire de la commune, reçue par elle dès 12h46, et indiquant notamment que les précipitations seraient par moment fortes en fin d'après-midi et en soirée, que des lames d'eau étaient prévues assez fréquemment entre 60 et 100 mm et localement de l'ordre de 100 à 150 mm et qu'il lui appartenait de prendre les mesures qui s'imposent en pareille situation, ni irrésistible compte tenu de l'existence de mesures de protection susceptibles d'être prises pour réduire le risque d'inondation et ses conséquences, notamment pour les résidents de l'EHPAD Le Clos Saint-Grégoire. Ainsi, l'inondation survenue le 3 octobre 2015 au sein de la maison de retraite, ne revêtait pas, en l'espèce, un caractère imprévisible et irrésistible caractérisant un cas de force majeure. Par suite, la commune de Biot n'est pas fondée à soutenir qu'elle devrait être exonérée de toute responsabilité à ce titre.

20. En second lieu, une personne publique ne peut être condamnée à une somme qu'elle ne doit pas. La faute commise par un tiers co-auteur du dommage est, en conséquence, susceptible

d'exonérer partiellement ou totalement la personne publique de sa responsabilité. Il revient à la partie qui soutient qu'une autre partie est l'auteur d'un dommage, d'apporter des éléments à l'appui de ses prétentions. Il appartient au juge administratif d'apprécier si et dans quelle mesure le comportement d'un tiers ayant concouru à la réalisation du dommage était de nature à atténuer la responsabilité de la personne publique.

21. En l'espèce, la commune de Biot soutient que l'EHPAD Le Clos Saint-Grégoire a commis des fautes de nature à l'exonérer au moins partiellement de sa responsabilité dès lors que l'établissement aurait dû anticiper le risque, les bulletins d'alerte météo étant accessibles à tout public depuis 2007, qu'il aurait dû tirer les conséquences des inondations survenues en 2005 en supprimant les chambres du rez-de-chaussée et que l'effectif était réduit à deux personnes ce qui n'a pas permis de mettre l'ensemble des résidents du rez-de-chaussée à l'abri. Toutefois, il résulte des constatations de fait mentionnées dans le jugement du 25 mars 2024 du tribunal correctionnel de Grasse, auxquelles s'attache l'autorité absolue de la chose jugée, que d'une part, l'EHPAD avait conclu une convention avec la commune aux termes de laquelle la commune devait notifier toute alerte météorologique à l'établissement et que d'autre part, par un courrier officiel de la commune de Biot au directeur de l'EHPAD en date du 29 avril 2011, « *Objet : Information sur la protection contre les crues amenée par le bassin de rétention du vallon des Combes* », les responsables de la commune devaient écrire au directeur de l'EHPAD de l'époque, et ce dans des termes particulièrement forts, qu'une « protection contre les crues du vallon des Combes » était désormais certaine depuis la construction finalisée d'un bassin de rétention et le calibrage du vallon. Dans ces conditions, et alors que comme rappelé précédemment, aucune information n'a été transmise par la commune à l'EHPAD sur l'alerte dont elle avait été destinataire dès 12h46, il ne saurait être reproché à la maison de retraite ne pas avoir anticipé une éventuelle inondation ou ses conséquences en ne consultant pas les bulletins météo par elle-même, en ayant maintenu des chambres au rez-de-chaussée ou en n'ayant pas affecté suffisamment de personnel ce jour-là. Au surplus, il résulte de l'instruction que suite aux inondations de 2005, l'établissement s'était doté de plaques anti-inondations et qu'à 20h30, soit avant toute action de la part de la commune, sur demande de la directrice qui avait pris connaissance de la vigilance orange concernant la commune, les personnels en place ont procédé à la fermeture de ces portes, action qui a été interrompue par l'inondation du rez-de-chaussée. Par suite, la commune n'est pas fondée à soutenir que l'EHPAD Le Clos Saint-Grégoire aurait commis des fautes de nature à l'exonérer, au moins partiellement, de sa responsabilité.

Sur les préjudices :

En ce qui concerne le préjudice de mort imminente subi par Mme C. :

22. Il résulte de l'instruction que Mme C. est décédée des suites d'un syndrome asphyxique compatible avec une noyade dans la maison de retraite Le Clos Saint-Grégoire où elle était hébergée au rez-de-chaussée et où l'eau est montée jusqu'à une hauteur de 1,25 mètre et dont elle n'a pu s'échapper. Elle n'a pu dans ces conditions, que prendre conscience d'une mort imminente et inéluctable à l'origine de souffrances morales dont il sera fait une juste appréciation en fixant à 20 000 euros le montant de l'indemnité due à ses héritiers.

En ce qui concerne le préjudice moral des requérants :

23. Il résulte de l'instruction que Mme D., petite-fille de la défunte et dont l'habitation principale était située à proximité de l'EHPAD où était hébergée sa grand-mère, qui voyait celle-ci plusieurs fois par semaine et s'en occupait depuis des années notamment depuis le décès de sa

mère en 2000, ainsi que son mari et ses filles, V. et A., encore mineures à l'époque des faits, qui entretenaient des liens étroits avec la défunte, ont chacun subi un préjudice moral né du décès de Mme C. dont il sera fait une juste appréciation en évaluant à 5 000 euros celui causé à sa petite-fille et à 3 000 euros celui causé au mari de celle-ci et à chacune de ses filles.

24. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin de faire droit au sursis à statuer demandé par la commune de Biot, que celle-ci doit être condamnée à verser la somme globale de 34 000 euros au titre des préjudices subis par Mme C. et les requérants en raison des fautes commises par son maire.

Sur les intérêts :

25. Les requérants ont droit aux intérêts au taux légal correspondant à l'indemnité de 34 000 euros à compter du 10 décembre 2019, date de réception de leur demande par la commune de Biot.

Sur les frais liés au litige :

26. 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 n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que la commune de Biot 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 Biot une somme globale de 2 000 euros au titre des frais exposés par les requérants et non compris dans les dépens.

27. Aucun dépens n'ayant été exposé au cours de la présente instance, les conclusions présentées à ce titre par les requérants ne peuvent qu'être rejetées.

D E C I D E :

Article 1^{er} : Les interventions de Mme A. C., M. J. C., Mme K. C. et M. A. P. ne sont pas admises.

Article 2 : La commune de Biot est condamnée à verser la somme de 20 000 euros à la succession de Mme J. C., la somme de 5 000 (cinq mille) euros à Mme S. D., la somme de 3 000 (trois mille) euros à M. D. D., la somme de 3 000 (trois mille) euros à Mme V. D. et la somme de 3 000 (trois mille) euros à Mme A. D.. Chacune de ces sommes sera augmentée des intérêts au taux légal à compter du 10 décembre 2019.

Article 3 : La commune de Biot versera aux requérants une somme globale de 2 000 (deux mille) 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 Mme S. D., à M. D. D., à Mme V. D., à Mme A. D., à la commune de Biot, à la société Maison de retraite Le Clos Saint Grégoire, à Mme A. C., à M. J. C., à Mme K. C. et à M. A. P..

Copie en sera adressée à la caisse primaire d'assurance maladie du Var.

Délibéré après l'audience du 18 décembre 2024, à laquelle siégeaient :

M. Taormina, président,
Mme Soler, première conseillère,
M. Bulit, conseiller,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 15 janvier 2025.

La rapporteure,

Le président,

N. SOLER

G. TAORMINA

Le greffier,

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,

La carence fautive du maire à l'origine de l'engagement de la responsabilité de la commune de Biot

TA Nice, 4ème chambre, 15 janvier 2025, Mme D. et autres, n° 2001668

*Florence Crouzatier-Durand
Professeure de droit public, Université Côte d'Azur, CERDACFF*

Depuis 2014, Madame J.C. était accueillie au sein de l'établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes Le Clos Saint Grégoire, situé dans la commune de Biot. Le 3 octobre 2015, elle est décédée par noyade au sein de l'établissement lors des intempéries qui ont touché la commune.

Par un courrier en date du 10 décembre 2019, M. et Mmes D., descendants de Mme C., ont adressé à la commune de Biot une demande indemnitaire préalable en réparation du préjudice subi en raison des fautes commises. Aucune réponse n'a été apportée à leur demande.

Par une requête et des mémoires enregistrés les 3 avril 2020, 17 février 2022, 17 et 29 avril 2024, Mme S.D., M.D.D., Mme V.D. et Mme A.D., ont saisi le tribunal administratif de Nice, afin que le juge condamne la commune de Biot à réparer leurs préjudices, précisément leur préjudice moral et, pour certains des demandeurs, un préjudice de mort imminente. Selon eux, la maire de Biot et le responsable infrastructure assainissement et risques naturels ont commis des fautes de nature à engager la responsabilité de la commune pour avoir causé le décès prématuré de Madame J.C.

Il appartient au juge administratif de répondre à deux questions découlant l'une de l'autre : est-il compétent pour juger de la responsabilité de la commune de Biot à raison des fautes commises par la maire de la commune et par l'un de ses agents ? Pour en juger, il convient de qualifier la nature des fautes commises, s'agit-il de fautes personnelles détachables de l'exercice des fonctions ou de fautes de service ?

Le tribunal administratif de Nice a retenu sa compétence pour juger de ce litige. D'abord, il juge que la maire de Biot a commis une faute de nature à engager la responsabilité de la commune en s'abstenant de prendre les dispositions nécessaires pour assurer la sécurité des usagers de cet établissement en méconnaissance des pouvoirs de police lui incombant. Ensuite, il précise qu'en dépit de la gravité de leurs conséquences, les fautes reprochées à Mme D. et M. P. ne procédaient pas d'une intention d'exposer sciemment au danger les habitants de la commune de Biot, qu'elles n'ont pas été motivées par des préoccupations d'ordre essentiellement privé et *in fine* qu'elles ne révèlent pas, en elles-mêmes, un comportement incompatible avec les obligations qui s'imposent dans l'exercice d'un mandat électif pour Mme D. et d'une fonction publique pour M. P.. Dès lors, elles ne peuvent être regardées comme étant détachables du service.

Cette décision du tribunal administratif de Nice confirme une jurisprudence constante en matière de responsabilité administrative tout en précisant utilement le régime de responsabilité qui s'applique aux agents et aux élus locaux. Conformément à l'arrêt Pelletier de 1873, lorsque le juge met en évidence une faute de service, seule la responsabilité de l'administration peut être engagée ; lorsqu'il s'agit d'une faute personnelle, seule la responsabilité personnelle de l'agent ou de l'élu peut être engagée. De plus, le maire étant chargé d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité, la tranquillité et la salubrité publiques, toute carence dans l'exercice de ses pouvoirs de police peut engager la responsabilité de la commune.

I/ La distinction traditionnelle faute personnelle-faute de service

Le 3 octobre 2015, Météo-France avait placé les Alpes-Maritimes en vigilance orange « Orages », avec des précipitations attendues entre 60 et 150 millimètres. Un message d'alerte avait été envoyé à la maire de Biot plusieurs heures avant les inondations. Malgré ces avertissements et l'existence d'un plan communal de sauvegarde prévoyant des mesures d'alerte en cas de crue, la maire n'a pris aucune mesure avant 21h30. Cette inaction a été qualifiée de faute par le tribunal administratif, une faute de service engageant la responsabilité de la commune.

Le droit administratif distingue la faute personnelle et la faute de service selon que les faits objets du litige peuvent se rattacher à l'exercice des fonctions, au service exécuté, ou au contraire qu'ils lui sont étrangers. Selon la célèbre expression du doyen Laferrière, la faute personnelle « révèle (...) l'homme avec ses faiblesses, ses passions, ses imprudences », alors que la faute de service « révèle un administrateur (...) plus ou moins sujet à erreur »¹. La faute personnelle serait donc celle qui laisse transparaître l'homme en tant qu'individu et non l'agent public. Pour mettre en évidence la faute personnelle, la jurisprudence administrative retient que la faute peut être qualifiée de personnelle parce qu'elle a été commise en dehors de l'exercice des fonctions, ou, alors même que l'agent est en fonctions, elle révèle un comportement incompatible avec l'exercice de celles-ci. En outre, quatre circonstances ont été dégagées pour caractériser la faute personnelle commise par un élu local. Il s'agit du rattachement exclusif de l'acte à la vie privée de l'élu, la poursuite d'une préoccupation d'ordre privé ou d'un intérêt personnel, l'excès de comportement ou encore l'acte inexcusable d'une particulière gravité inspiré ou non par l'intérêt personnel.

La faute de service constitue l'envers de la faute personnelle. Le juge administratif retient la faute de service chaque fois que le fait à l'origine du dommage subi par la victime ne laisse pas apparaître la personnalité d'un agent. Autrement dit, il y a faute de service lorsque l'acte dommageable est impersonnel, lorsqu'il révèle un administrateur sujet à erreur. Dans ce cas, c'est à l'administration de répondre des conséquences de la faute.

La décision du tribunal administratif de Nice apporte confirmation de cette jurisprudence classique sur deux points. D'abord, en ce que présentent le caractère d'une faute personnelle détachable des fonctions des faits qui relèvent de préoccupations d'ordre privé, qui procèdent d'un comportement incompatible avec les obligations qui s'imposent dans l'exercice de fonctions publiques ou qui, eu égard à leur nature et aux conditions dans lesquelles ils ont été commis, revêtent une particulière gravité. Ensuite, en rappelant que ni la qualification retenue par le juge pénal ni le caractère intentionnel des faits retenus contre l'intéressé ne suffisent à regarder une faute comme étant détachable des fonctions.

En l'espèce, les fautes reprochées à la maire de Biot, commises dans le cadre de l'exercice des pouvoirs et prérogatives conférés par son mandat électif, ont le caractère de fautes de service, non détachables de ses fonctions de maire, parce qu'elles sont manifestement non-intentionnelles. En effet, ces fautes ne procèdent pas d'une intention d'exposer sciemment au danger les habitants de la commune, elles n'ont pas été motivées par des préoccupations d'ordre essentiellement privé et ne révèlent pas, en elles-mêmes, un comportement incompatible avec les obligations qui s'imposent dans l'exercice d'un mandat électif. Et cela, comme l'a souligné le juge, en dépit de la gravité de leurs conséquences. Dès lors, ces fautes ne peuvent être regardées comme étant détachables du service et il en découle que la responsabilité de la commune de Biot est susceptible d'être engagée.

¹ E. Laferrière, Concl. sur Tribunal des conflits, 5 mai 1877, *Laumonnier-Carriol*, Rec. n°95 p.437.

Il est de jurisprudence constante que la faute personnelle ne se confond pas avec la faute pénale. Comme l'avait affirmé le Tribunal des conflits dans l'arrêt Thépaz de 1935, la faute pénale ne constitue pas nécessairement une faute personnelle, le juge admet que l'infraction pénale commise par un agent public dans l'exercice de ses fonctions peut constituer une faute de service². En l'espèce, ce principe est logiquement rappelé par le tribunal administratif de Nice dans ces termes : « En revanche, ni la qualification retenue par le juge pénal, ni le caractère intentionnel des faits retenus contre l'intéressé ne suffisent, par eux-mêmes, à regarder la faute commise par celui-ci comme étant détachable des fonctions, ou dépourvue de tout lien avec elles ».

Toute infraction pénale n'engage pas automatiquement la responsabilité personnelle de l'agent qui en est l'auteur. Si un crime ou un délit intentionnel constituent toujours une faute personnelle, il n'en va pas de même pour les délits d'imprudence, c'est précisément ce qu'avait rappelé le Tribunal des conflits dans l'arrêt Thépaz et qui est confirmé en l'espèce.

En effet, dans l'affaire qui nous intéresse, le 25 mars 2024, après huit années d'instruction, le tribunal correctionnel de Grasse a déclaré la maire de Biot coupable d'homicide involontaire à raison d'une faute qualifiée accomplie dans le cadre strict de ses fonctions de maire. Le groupe Orpea, la directrice de la maison de retraite ainsi que le responsable des risques naturels de la commune ont, quant à eux, été relaxés.

Le tribunal administratif de Nice s'est prononcé quelques mois plus tard. Il a jugé, dans la droite ligne de l'arrêt Thépaz, que les faits reprochés à la maire de Biot constituent un délit non intentionnel, un délit d'imprudence, à ce titre le juge retient précisément la carence fautive. Cela permet en conséquence de qualifier la faute de faute de service justifiant l'engagement de la responsabilité de la collectivité territoriale et non celle personnelle de l' élu local ou de l'agent public mis en cause.

II/ La carence fautive de la maire de Biot

Selon l'article L.2123-34 du code général des collectivités territoriales : « La commune est tenue d'accorder sa protection au maire, à l' élu municipal le suppléant ou ayant reçu une délégation, ou à l'un de ces élus ayant cessé ses fonctions lorsque celui-ci fait l'objet de poursuites pénales à l'occasion de faits qui n'ont pas le caractère de faute détachable de l'exercice de ses fonctions ». Il en découle que le code général des collectivités territoriales impose à une commune d'accorder sa protection au maire lorsque celui-ci fait l'objet de poursuites pénales à l'occasion de faits qui n'ont pas le caractère de faute détachable.

La protection fonctionnelle est prévue par la loi, pour les agents comme pour les élus, même sans délibération³ ; elle est, en outre, dégagée par le juge administratif comme étant un principe général du droit.

La protection fonctionnelle de l' élu local présente un volet pénal, elle vise à le protéger contre des comportements ou agissements hostiles tels que des menaces et actes d'intimidation, outrage, injure ou encore diffamation. Le deuxième volet de la protection fonctionnelle est administratif, elle constitue alors une obligation faite à la collectivité publique à l'endroit d'un élu attaqué ou poursuivi pour des faits qu'il a commis, ou qui lui sont imputés, dans l'exercice de son mandat.

² Tribunal des conflits, 14 janvier 1935, *Thépaz*, n°00820.

³ Loi n° 2024-247 du 21 mars 2024 renforçant la sécurité et la protection des maires et des élus locaux.

Par deux arrêt du 30 décembre 2015, le Conseil d'État a confirmé et précisé ces principes, soulignant que la protection fonctionnelle est due au maire, excepté si la faute est personnelle et donc détachable des fonctions. Dans ces arrêts, la commune de Roquebrune-sur-Argens avait accordé le bénéfice de la protection fonctionnelle à son maire, au titre des poursuites pénales dont celui-ci faisait l'objet. Les juges ont estimé que les faits procédaient d'un comportement incompatible avec les obligations qui s'imposent dans l'exercice de fonctions publiques et qu'ils sont constitutifs d'une faute personnelle détachable.

En l'espèce, la commune de Biot est dotée d'un plan communal de sauvegarde en raison du risque important d'inondations présent sur son territoire. De plus, sur le fondement des articles L.2212-2 et L.2212-4 du code général des collectivités territoriales, le maire est tenu de prendre des mesures pour prévenir les inondations. Or, la maire de Biot n'a pris aucune mesure avant 21h30, alors même qu'elle avait été alertée depuis plusieurs heures par les services de Météo-France. Le tribunal administratif a jugé que la responsabilité de la maire pouvait être engagée, précisément parce qu'en raison de la gravité du péril résultant d'une situation particulièrement dangereuse pour le bon ordre, la sécurité ou la salubrité publiques, elle n'a pas ordonné les mesures indispensables pour faire cesser ce péril grave. Cette carence du maire à faire usage de ses pouvoirs de police est fautive et de nature à engager la responsabilité de la commune. Il résulte de tout cela que le juge administratif a logiquement condamné la commune de Biot à verser la somme globale de 34.000 euros au titre des préjudices subis par Mme C. et les requérants en raison des fautes commises par son maire et ce au titre de la protection fonctionnelle.

La question s'est posée d'éventuelles exonérations de la commune, les événements météorologiques étant éventuellement constitutifs d'un cas de force majeure. La force majeure est une notion juridique caractérisée par son imprévisibilité, son extériorité et son irrésistibilité. Lorsque ces conditions sont réunies, les personnes publiques peuvent se voir exonérées totalement ou partiellement de leur responsabilité, quel que soit le régime de responsabilité retenu.

Dans l'affaire qui nous intéresse, le juge administratif a admis que les inondations avaient certes été exceptionnelles au regard de leur ampleur mais n'étaient « ni imprévisibles, au regard de l'alerte qui avait été diffusée à la maire de la commune, reçue par elle dès 12h46, et indiquant notamment que les précipitations seraient par moment fortes en fin d'après-midi et en soirée, que des lames d'eau étaient prévues assez fréquemment entre 60 et 100 millimètres et localement de l'ordre de 100 à 150 millimètres et qu'il lui appartenait de prendre les mesures qui s'imposent en pareille situation, ni irrésistibles compte tenu de l'existence de mesures de protection susceptibles d'être prises pour réduire le risque d'inondation et ses conséquences, notamment pour les résidents de l'EHPAD Le Clos Saint-Grégoire ». La commune ne pouvait dès lors pas être exonérée de sa responsabilité, les conditions d'engagement de la force majeure n'étant pas réunies en l'espèce.

Pour conclure, cette décision renforce l'obligation des maires à réagir promptement face à des risques naturels et à respecter les dispositifs prévus en matière de prévention. Elle rappelle également l'importance pour les collectivités locales de suivre scrupuleusement leurs plans de sauvegarde sous peine d'engager leur responsabilité civile et administrative.

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NICE**

N° 2205470

Mme B

Mme Duroux
Rapporteure

Mme Moutry
Rapporteure publique

Audience du 7 janvier 2025
Décision du 28 janvier 2025

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Nice

(5ème Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 17 novembre 2022, Mme B, représentée par Me Guillotin, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 19 septembre 2022 par laquelle l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (ONIAM) a rejeté sa demande d'indemnisation présentée sur le fondement de l'article L. 3131-4 du code de la santé publique ;

2°) d'enjoindre à l'ONIAM de procéder au réexamen de sa demande d'indemnisation dans un délai de six mois à compter de la notification du jugement à intervenir, sous astreinte de 300 euros par jour de retard ;

3°) de condamner l'ONIAM aux entiers dépens ;

4°) de mettre à la charge de l'ONIAM la somme de 2 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la décision attaquée est entachée d'une erreur de droit tirée de la méconnaissance des articles L. 3131-1 et suivants du code de la santé publique ;
- elle méconnaît le principe d'égalité ;
- elle est fondée à obtenir réparation des préjudices résultant de sa vaccination contre la covid-19 dès lors qu'elle a la nationalité française ;
- la vaccination contre la covid-19 lui a provoqué une péricardite.

Par un mémoire enregistré le 1^{er} décembre 2022, la caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) du Var, intervenant pour le compte de la CPAM des Alpes-Maritimes, indique qu'elle n'entend pas intervenir dans la présente instance.

Par un mémoire en défense, enregistré le 26 janvier 2023, l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (ONIAM), représenté par Me Saumon, conclut, à titre principal, à l'irrecevabilité de la requête, à titre subsidiaire, à son rejet.

Il fait valoir que :

- la décision attaquée ne peut être contestée que dans le cadre d'un recours de plein contentieux et non dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir ;
- il est incompétent pour indemniser des préjudices résultant d'une vaccination réalisée hors du territoire français.

Par ordonnance du 15 novembre 2023, la clôture d'instruction a été fixée au 8 décembre 2023.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de la santé publique ;
- le décret n° 2020-1262 du 16 octobre 2020 modifié ;
- le décret n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 modifié ;
- l'arrêté du 1^{er} juin 2021 prescrivant les mesures générales nécessaires à la gestion de la sortie de crise sanitaire ;
- 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.

Considérant ce qui suit :

1. Mme B [REDACTED] a bénéficié d'une vaccination contre la covid-19 par deux injections réalisées le 10 novembre 2021 et le 1^{er} décembre 2021 en principauté de Monaco. Estimant avoir été victime de troubles de la santé à la suite de cette vaccination, Mme B [REDACTED] a adressé une demande indemnitaire à l'ONIAM qui l'a rejetée par courrier du 19 septembre 2022. Par la présente requête, Mme B [REDACTED] demande au tribunal d'annuler cette décision du 19 septembre 2022.

Sur la fin de non-recevoir opposée par l'ONIAM :

2. Aux termes de l'article L. 3131-4 du code de la santé publique : « *Sans préjudice des actions qui pourraient être exercées conformément au droit commun, la réparation intégrale des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales imputables à des activités de prévention, de diagnostic ou de soins réalisées en application de*

mesures prises conformément aux articles L. 3131-1 ou L. 3134-1 est assurée par l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales mentionné à l'article L. 1142-22. / (...) ». Aux termes de l'article R. 3131-1 du même code : « I. - Les demandes d'indemnisation par la voie de la procédure amiable prévue aux articles L. 3131-4 et L. 3135-3 au titre des préjudices définis aux mêmes articles sont adressées à l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales mentionné à l'article L. 1142-22. / (...) ».

3. Il résulte de ces dispositions que la décision de l'ONIAM du 19 septembre 2022 refusant d'accorder une indemnité à Mme B [REDACTED] a eu pour seul effet de lier le contentieux. En contestant cette décision et en indiquant qu'elle souhaite être indemnisée des préjudices subis qu'elle estime liés à la vaccination contre la covid-19, la requérante doit être regardée comme ayant donné à sa requête le caractère d'un recours de plein contentieux. Par suite, la fin de non-recevoir opposée par l'ONIAM doit être écartée.

Sur les conclusions aux fins d'annulation :

4. Au regard de ce qui a été dit au point précédent, les vices propres dont serait, le cas échéant, entachée la décision attaquée qui a lié le contentieux sont sans incidence sur la solution du litige. Par suite, il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions tendant à l'annulation de la décision du 19 septembre 2022 de l'ONIAM, ainsi que, par voie de conséquence, sur les conclusions aux fins d'injonction et d'astreinte.

Sur le droit à indemnisation au titre de la solidarité nationale :

5. Aux termes de l'article L. 3131-1 du code de la santé publique : « I. - En cas de menace sanitaire grave appelant des mesures d'urgence, notamment en cas de menace d'épidémie, le ministre chargé de la santé peut, par arrêté motivé, dans l'intérêt de la santé publique et aux seules fins de prévenir et de limiter les conséquences de cette menace sur la santé de la population, prescrire : / 1° Toute mesure réglementaire ou individuelle relative à l'organisation et au fonctionnement du système de santé ; / (...) ». Aux termes de l'article L. 3131-4 du même code : « Sans préjudice des actions qui pourraient être exercées conformément au droit commun, la réparation intégrale des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales imputables à des activités de prévention, de diagnostic ou de soins réalisées en application de mesures prises conformément aux articles L. 3131-1 ou L. 3134-1 est assurée par l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales mentionné à l'article L. 1142-22. / (...) ».

6. Les décrets du 16 octobre 2020 et du 29 octobre 2020 modifiés, prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, ont prévu respectivement dans leurs articles 55-1 et 53-1, une campagne de vaccination contre la covid-19. Par ailleurs, les articles 5 et 6 de l'arrêté du 1^{er} juin 2021 relatif aux mesures d'organisation et de fonctionnement du système de santé maintenues en matière de lutte contre la covid-19, pris sur le fondement de ces dispositions et de celles de l'article L. 3131-1 du code de la santé publique, ont organisé cette campagne de vaccination en précisant les professionnels de santé, visés par le code de la santé publique, qui étaient habilités à administrer le vaccin.

7. Il est constant que Mme B [REDACTED] a été vaccinée contre la covid-19 le 10 novembre 2021 et le 1^{er} décembre 2021 en principauté de Monaco. Par ailleurs, il ne résulte pas de l'instruction que ces vaccinations ont été prescrites ou administrées par l'un des professionnels de santé mentionnés par le code de la santé publique. Par suite, les vaccinations reçues par Mme B [REDACTED] hors du territoire national, ne peuvent être regardées comme imputables à une activité de prévention au sens et pour l'application des dispositions précitées du code de la santé publique. Par suite, la requérante n'est pas fondée à demander d'être indemnisée par l'ONIAM, au titre de la solidarité nationale, de ses préjudices.

8. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur leur recevabilité, que les conclusions indemnitaires présentées par la requérante doivent être rejetées, ainsi que, par voie de conséquence, les conclusions présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Sur les dépens :

9. La présente instance n'a donné lieu à aucun dépens. Par suite, les conclusions formulées par la requérante tendant à la condamnation de l'ONIAM aux entiers dépens sont sans objet et doivent donc être rejetées.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête de Mme B [REDACTED] est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à Mme [REDACTED] B [REDACTED], à l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales et à la caisse primaire d'assurance maladie du Var.

Copie sera transmise à la CPAM des Alpes-Maritimes.

Délibéré après l'audience du 7 janvier 2025, à laquelle siégeaient :

M. Pascal, président,
Mme Duroux, première conseillère,
Mme Sandjo, conseillère,
assistés de Mme Bianchi, greffière.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 28 janvier 2025.

La rapporteure,

Le président,

signé
G. DUROUX

signé
F.PASCAL

La greffière,

signé
L. BIANCHI

La République mande et ordonne au ministre du travail, de la santé, des solidarités et des familles 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° 2204510

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

COMMUNE DU CANNET

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Duroux
Rapporteure

Le tribunal administratif de Nice

Mme Moutry
Rapporteure publique

(5ème Chambre)

Audience du 18 mars 2025
Décision du 8 avril 2025

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire enregistrés le 19 septembre 2022 et le 7 décembre 2023, la commune du Cannet, représentée par Me Pachan-Lefevre, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) de condamner l'agence régionale de santé (ARS) de Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) à lui verser la somme de 1 824 925,01 euros, assortie des intérêts au taux légal à compter du 20 mai 2022, en remboursement des coûts liés à la gestion du centre de vaccination ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme 5 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la responsabilité de l'ARS est engagée pour rupture d'égalité devant les charges publiques dès que l'absence de compensation de l'intégralité des charges liées à l'organisation du centre de vaccination est contraire à l'article 72-2 de la Constitution ;
- les conventions de financement ont été conclues dans des conditions fixées de manière unilatérale par l'ARS ;
- le total de ses dépenses liés à la gestion du centre de vaccination s'élève à la somme de 1 824 925,01 euros.

Par un mémoire en défense, enregistré le 6 janvier 2023, le directeur général de l'ARS PACA conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que les moyens soulevés par la commune du Cannet ne sont pas fondés.

Par ordonnance du 7 décembre 2023, la clôture d'instruction a été fixée au 8 janvier 2024.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution ;
- le code de la santé publique ;
- le décret n° 2020-1262 du 16 octobre 2020 ;
- 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 Ollic, représentant la commune du Cannet.

Considérant ce qui suit :

1. Dans le cadre de la campagne de vaccination contre la covid-19, la commune du Cannet a ouvert un centre de vaccination en janvier 2021. Au titre du financement des surcoûts liés à la gestion de ce centre, la commune du Cannet a obtenu le versement de la somme totale de 355 879 euros par l'ARS. Le 19 mai 2022, la commune du Cannet a présenté au directeur général de l'ARS PACA une demande préalable indemnitaire afin d'obtenir le remboursement de la totalité des coûts liés au fonctionnement du centre de vaccination. Cette demande a fait l'objet d'un rejet implicite. Par la présente requête, la commune du Cannet demande au tribunal de condamner l'ARS PACA à lui verser la somme de 1 824 925,01 euros au titre de remboursement des coûts liés à la gestion du centre de vaccination.

Sur les conclusions indemnitaires :

2. En premier lieu, et d'une part, aux termes de l'article 72-2 de la Constitution : *« (...) / Tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi. / (...) »*.

3. Aux termes de l'article L. 3131-1 du code de la santé publique : *« I. - En cas de menace sanitaire grave appelant des mesures d'urgence, notamment en cas de menace d'épidémie, le ministre chargé de la santé peut, par arrêté motivé, dans l'intérêt de la santé publique et aux seules fins de prévenir et de limiter les conséquences de cette menace sur la santé de la population, prescrire : / 1° Toute mesure réglementaire ou individuelle relative à l'organisation et au fonctionnement du système de santé ; / (...) »*. Aux termes de l'article L. 1413-1 du même code : *« L'Agence nationale de santé publique est un établissement public de l'Etat à caractère administratif, placé sous la tutelle du ministre chargé de la santé. / (...) / L'agence assure la mise en œuvre d'un système national de veille et de surveillance sanitaire, dont elle définit les orientations, anime et coordonne les actions, dans le respect des missions*

dévolues aux agences régionales de santé. /(...) Elle assure, pour le compte de l'Etat, la gestion administrative, financière et logistique de la réserve sanitaire et de stocks de produits, équipements et matériels ainsi que de services nécessaires à la protection des populations face aux menaces sanitaires graves. Elle assure la gestion des réservistes sanitaires et l'animation de leur réseau ». Aux termes de l'article L. 3111-1 du même code : « La politique de vaccination est élaborée par le ministre chargé de la santé qui fixe les conditions d'immunisation, énonce les recommandations nécessaires et rend public le calendrier des vaccinations après avis de la Haute Autorité de santé. /(...) ». Aux termes de l'article 55-1 du décret du 16 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire : « I.- Une campagne de vaccination contre la covid-19 est organisée dans les conditions prévues au présent article. /(...) IV.- Par dérogation à l'article L. 5123-2 du code de la santé publique, les vaccins peuvent être utilisés par les collectivités publiques mentionnées à cet article. /(...) VIII ter.- La vaccination peut être assurée dans des centres et par des équipes mobiles désignés à cet effet par le représentant de l'Etat dans le département, après avis du directeur général de l'agence régionale de santé. Elle peut également être assurée, avec la participation de moyens militaires, dans les centres de vaccination (...) ». Enfin, aux termes de l'instruction du Premier ministre du 12 janvier 2021 : « Les préfets sont chargés, en lien étroits avec les agences régionales de santé (ARS), du pilotage de toute l'organisation « aval » de la campagne de vaccination dans les départements, sur la base des soutiens et moyens logistiques proposés par (...) les collectivités (...) : / l'identification en lien l'ARS et après consultation des élus locaux, de centres de vaccination/ (...) Les centres de vaccination sont désignés par le représentant de l'Etat dans le département, après avis du directeur général de l'agence régionale de santé. / Pour mettre en place des centres, vous disposez d'une liberté d'organisation, en lien étroit avec les collectivités territoriales (...). »

4. Il résulte de ces dispositions que l'organisation d'une campagne nationale de vaccination relève de la compétence de l'Etat. Le déploiement de la campagne de vaccination contre la covid-19 a donc été assuré par les préfets et les ARS, en partenariat notamment avec les collectivités territoriales sur la base du volontariat, pour faire face à l'ampleur exceptionnelle de cette campagne de vaccination. Il résulte de l'instruction que c'est dans ce contexte que le maire de la commune du Cannet a proposé au préfet des Alpes-Maritimes, par courrier du 5 janvier 2021, l'ouverture d'un centre de vaccination dans sa commune. Ainsi, contrairement à ce que soutient le maire de la commune du Cannet, il ne résulte pas de l'instruction que le concours de sa commune a été apporté à la demande de l'Etat.

5. D'autre part, aux termes de l'instruction du ministre des solidarités et de la santé du 10 février 2021 : « Les modalités de rémunération mises en place dans le cadre du déploiement de la stratégie vaccinale sont les suivantes : (...) Dans le cas où les collectivités territoriales seraient gestionnaires de centres de vaccination : s'agissant de structures non connues de l'Assurance Maladie, c'est auprès de l'ARS qu'elles devront demander le financement par l'intermédiaire du fonds d'intervention régional [FIR] par le biais d'un conventionnement. /(...) Le FIR des ARS pourra être mobilisé, sur décision générale de chaque ARS, pour couvrir les besoins de financement liés aux centres de vaccinations, selon les lignes directrices ci-dessous : /(...) Financement via une convention avec les structures portant les centres de vaccinations des surcoûts pour des postes de dépenses identifiés à titre indicatifs : montant indicatif de 50 000€/6 mois pour un centre de taille moyenne ». Aux termes de l'instruction du ministre des solidarités et de la santé du 2 avril 2021 : « Le fonds d'intervention régional (FIR) des ARS pourra être mobilisé, sur décision du directeur général de chaque ARS, pour participer aux dépenses de fonctionnement des centres de vaccination, dans une logique

de partenariat. (...) Les conventions de subvention signées entre les ARS et les structures portant les centres de vaccinations viseront à financer les surcoûts auxquelles celles-ci sont exposées, notamment au regard des fonctions d'accueil, d'organisation, de coordination et de logistique, sans que cette liste soit exhaustive. / Dans le cadre de cette logique de partenariat, les dépenses liées à la mise à disposition de personnel ou de locaux par les structures portant les centres de vaccination ne peuvent pas faire l'objet d'un subventionnement, de même que les coûts liés au gardiennage et à la sécurité des sites. Cependant la mobilisation des agents pour le fonctionnement des centres le week-end ou en plus de leur temps de travail habituel peut être considéré comme un surcoût à la charge de la structure, (...) ainsi que les dépenses découlant du recrutement de personnels complémentaires induit par l'organisation des centres ou celles relatives à l'utilisation des locaux (...). / Les principes de partenariat financier suivants devront être mis en œuvre : / engagement conjoint en termes de maîtrise de la dépense publique, d'efficience dans la mobilisation des ressources médicales et d'éco-responsabilité (...). ».

6. Il résulte de ces dispositions que les ARS ont assuré, par l'intermédiaire du fonds d'intervention régional, la prise en charge financière des surcoûts liés à la gestion des centres de vaccination engagés par les collectivités territoriales, dans une logique de maîtrise de la dépense publique, et dans le cadre de conventions de financement. Les dépenses liées à la mise à disposition de personnel et de locaux ne pouvant pas faire l'objet d'un subventionnement par les ARS, dès lors que ces coûts, lorsqu'ils existent, sont normalement supportés par les collectivités territoriales hors période de campagne de vaccination et n'étaient donc pas liés à l'organisation de la campagne de vaccination, tout comme les coûts liés au gardiennage et à la sécurité des sites.

7. Par suite, dès lors qu'il n'y a eu aucun transfert de compétence entre l'Etat et les collectivités territoriales, la commune du Cannet n'est pas fondée à soutenir que l'absence de compensation de l'intégralité des charges liées à l'organisation du centre de vaccination serait contraire à l'article 72-2 de la Constitution. La commune n'est pas davantage fondée à soutenir que la responsabilité de l'ARS est engagée pour rupture d'égalité devant les charges publiques.

8. En deuxième lieu, il résulte de l'instruction que la commune du Cannet a conclu, à sa demande, cinq conventions de financement avec l'ARS, le 31 août 2021, le 19 octobre 2021, le 29 novembre 2021, le 23 mars 2022 et le 13 septembre 2022, aux termes desquelles elle a bénéficié de subventions à hauteur de 86 370 euros, 47 896 euros, 108 988 euros, 62 373 euros et 50 252 euros, soit un total de 355 879 euros. Il résulte également de l'instruction que ces aides ont été attribuées au regard des surcoûts engagés par la commune tels qu'elle les a indiqués dans ses demandes de financement et dans la limite d'un montant plafond lié à la capacité d'accueil du centre de vaccination fixé par l'ARS. Par ailleurs, le directeur général de l'ARS PACA fait valoir, sans être contredit, que le montant plafond par postes indemnisables figurait en dernière page des dossiers de demande de financement. La commune du Cannet qui a rempli à cinq reprises ce dossier ne pouvait donc ignorer ces montants plafonds. Dans ces conditions, la commune du Cannet ne peut utilement soutenir que les conventions qu'elle a signées ont été conclues dans des conditions fixées de manière unilatérale par l'ARS.

9. En troisième lieu, pour justifier du préjudice financier allégué, la commune du Cannet soutient avoir exposé, après déduction du financement du fonds d'intervention régional, une dépense totale de 1 824 925,01 euros sans toutefois distinguer les coûts restant à sa charge, comme les dépenses liées à la mise à disposition de personnel ou de locaux et les coûts liés au gardiennage et à la sécurité du site, et les surcoûts résultant du fonctionnement du centre de vaccination. Par ailleurs, la commune du Cannet n'établit ni même n'allègue que le montant

total de 355 879 euros qu'il lui a été accordé par l'ARS ne correspondrait pas aux surcoûts liés au fonctionnement du centre de vaccination ou que les montants plafonds appliqués à la taille de son centre de vaccination seraient erronés. Dans ces conditions, la commune du Cannet n'établit pas la réalité du préjudice financier allégué.

10. Il résulte de tout ce qui précède que les conclusions indemnitaires présentées par la commune du Cannet doivent être rejetées, ainsi que, par voie de conséquence, les conclusions présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête de la commune du Cannet est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à la commune du Cannet et au directeur général de l'agence régional de santé de Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Délibéré après l'audience du 18 mars 2025, à laquelle siégeaient :

M. d'Izarn de Villefort, président,
Mme Duroux, première conseillère,
Mme Sandjo, conseillère,
assistés de Mme Antoine, greffière.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 8 avril 2025.

La rapporteure,

signé

G. DUROUX

Le président,

signé

P. d'IZARN de VILLEFORT

La greffière,

signé

B-P ANTOINE

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

« COVID-19, quand la situation exceptionnelle ne modifie pas la règle, mais qu'elle la confirme »

Résumé

La crise du COVID-19 débute fin 2019 en Chine et frappe la France en mars 2020, entraînant confinement et état d'urgence sanitaire. Le gouvernement organise la lutte, notamment par la vaccination, dont la campagne commence fin décembre 2020. L'État en assure la responsabilité et l'organisation via les ARS, avec un soutien logistique des collectivités, de l'armée et des sapeurs-pompiers. La commune du Cannet demande un remboursement intégral des coûts liés à son centre de vaccination, invoquant un transfert de compétence. Par ailleurs, une citoyenne conteste le refus d'indemnisation de l'ONIAM après une complication post-vaccinale survenue suite à des vaccinations à Monaco.

Le juge administratif rappelle que l'état d'urgence sanitaire ne suspend pas les règles juridiques ordinaires. Concernant la commune du Cannet, il rejette sa demande d'indemnisation totale, soulignant que les conventions avec l'ARS fixaient clairement les plafonds et qu'aucun transfert de compétence n'a eu lieu. Dans l'affaire Me B, le juge requalifie son recours en plein contentieux mais rejette sa demande. La vaccination ayant eu lieu à Monaco, hors cadre réglementé, elle ne peut engager la responsabilité de l'ONIAM.

Mots-clés

COVID-19, état d'urgence, sanitaire, convention, surcoût, vaccination, préjudice, indemnisation

Les faits des espèces

En mars 2020 la France, comme le reste du monde, entre brutalement dans la crise du COVID-19. Le virus est apparu en Chine fin 2019, sur le marché de Wuhan, une grande ville de la province du Hubei, en Chine centrale. Il appartient à la grande famille des Coronaviridae, pouvant infecter les humains et les animaux. Ces virus sont le plus couramment bénins, engendrant de la toux, des fièvres et des céphalées. Ils peuvent néanmoins parfois être d'une extrême gravité, comme le syndrome respiratoire aigu sévère (SRAS) en 2002-2004¹. Virus à ARN, ils évoluent facilement en variants, comme les Alpha, Delta ou Omicron pour le SARS-CoV-2 (COVID-19).

Le COVID-19 se propage ainsi rapidement en Europe au printemps 2020. Le 17 mars, un premier confinement strict est instauré : les déplacements sont limités, les écoles ferment, les rues se vident. Le système hospitalier est mis à rude épreuve, notamment en Île-de-France et dans le Grand Est.

¹ 8 096 cas probables signalés pendant cette période, dont 774 décès (taux de létalité de 9,6%). Cf. https://www.who.int/health-topics/severe-acute-respiratory-syndrome#tab=tab_1

La loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 instaure officiellement l'état d'urgence sanitaire, de manière provisoire. Les dispositions législatives devaient devenir caduques le 1er avril 2021. Elles ont été prolongées une première fois jusqu'au 31 décembre 2021. La loi du 10 novembre 2021 portant diverses mesures de vigilance sanitaire les a maintenues en vigueur jusqu'au 31 juillet 2022. Elles sont néanmoins devenues caduques le 1er août 2022 : il n'est donc plus possible en l'état actuel du droit de déclarer l'état d'urgence sanitaire. Le Premier ministre ne peut ainsi plus décider d'un confinement ou d'un couvre-feu sans le vote d'une nouvelle loi par le Parlement.

L'année 2020 est marquée par l'incertitude, la peur et les efforts pour contenir le virus. Après un été plus calme, une seconde vague frappe à l'automne. Un second confinement est décrété fin octobre, moins strict que le premier, mais toujours lourd de conséquences économiques et sociales.

L'espoir renaît néanmoins en fin d'année, avec l'arrivée des premiers vaccins, notamment Pfizer-BioNTech et Moderna. La campagne de vaccination s'organise pas à pas, notamment grâce au décret du 16 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire. Ce dernier dispose, dans un article 55-1 aux contours flous, que la vaccination peut être exceptionnellement assurée par des collectivités publiques *« dans des centres et par des équipes mobiles désignés à cet effet par le représentant de l'État dans le département, après avis du directeur général de l'agence régionale de santé. Elle peut également être assurée, avec la participation de moyens militaires, dans les centres de vaccination »*.

L'organisation de la campagne de vaccination relève ainsi de la compétence de l'État, quand le déploiement opérationnel est régulé par les préfets de département et les agences régionales de santé (ARS), sur la base des moyens mis à disposition par les collectivités publiques, le système de santé, l'armée et les sapeurs-pompiers. La campagne elle-même débute le 27 décembre 2020 et s'étale jusqu'en janvier 2022.

Les instructions du ministre des solidarités et de la santé du 10 février 2021 et 2 avril 2021 mettent en place un système d'indemnisation des surcoûts supportés par les collectivités publiques, via le fonds d'intervention régional des ARS, *« notamment au regard des fonctions d'accueil, d'organisation, de coordination et de logistique, sans que cette liste soit exhaustive. Dans le cadre de cette logique de partenariat, les dépenses liées à la mise à disposition de personnel ou de locaux par les structures portant les centres de vaccination ne peuvent pas faire l'objet d'un subventionnement, de même que les coûts liés au gardiennage et à la sécurité des sites. Cependant la mobilisation des agents pour le fonctionnement des centres le week-end ou en plus de leur temps de travail habituel peut être considéré comme un surcoût à la charge de la structure, (...) ainsi que les dépenses découlant du recrutement de personnels complémentaires induit par l'organisation des centres ou celles relatives à l'utilisation des locaux »*.

Des centres de vaccinations sont organisés dans tous les départements de France, ainsi qu'à Monaco, faisant intervenir des médecins et des infirmiers libéraux, des sapeurs-pompiers et des militaires.

La commune du Cannet ouvrait ainsi dans ce contexte un centre de vaccination en janvier 2021, obtenant au titre du financement des surcoûts liés à la gestion du centre le versement de la somme totale de 355 879 € par l'ARS. Elle présentait néanmoins le 19 mai 2022 au directeur général de l'ARS PACA une demande préalable indemnitaire afin d'obtenir le remboursement de la totalité des coûts liés au fonctionnement du centre de vaccination, soit 1 824 925,01 €.

Cette demande ayant fait l'objet d'un rejet implicite, la commune du Cannet a demandé au tribunal administratif de condamner, sur le terrain du plein contentieux, l'ARS PACA à lui verser cette somme, au motif allégué du transfert de compétence entre l'État et les collectivités territoriales en matière de vaccination. Elle s'appuie pour cela sur l'article 72-2 de la Constitution, qui énonce que tout transfert de compétence s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à l'exercice de cette compétence.

Me B se faisait quant à elle vacciner à deux reprises contre le COVID-19, en principauté de Monaco, le 10 novembre 2021 et le 1^{er} décembre 2021. Sur le fondement de l'article L3131-4 du Code de santé publique, disposant que la réparation intégrale des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales imputables à des activités de prévention, de diagnostic ou de soins est assurée par l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (ONIAM), elle a demandé à ce dernier de réparer le préjudice résultant de sa vaccination, à qui elle impute l'apparition d'une péricardite². Elle s'appuie pour cela sur sa nationalité française et introduit un recours pour excès de pouvoir contre la décision de l'ONIAM du 19 septembre 2022, refusant d'accorder une indemnité.

Ce qu'il faut retenir de ces jugements

Le COVID-19 et l'état d'urgence sanitaire qu'il a engendré ont été des événements exceptionnels, ayant pu faire penser aussi bien aux personnes morales qu'aux personnes physiques que les rapports juridiques pourraient être placés sous l'empire de l'exception. Le juge administratif dans ces deux affaires apporte ainsi un démenti sévère aux unes et aux autres.

En ce qui concerne la commune du Cannet, qui a conclu à cinq reprises une convention de financement avec l'ARS, mentionnant à chaque fois le montant plafond des surcoûts pris en charge, le juge administratif rappelle que la municipalité ne pouvait ignorer le montant de ces plafonds et soutenir « utilement » que les conventions avaient été conclues dans des conditions fixées de manière unilatérale par l'ARS.

Si « les mots sont des succédanés des chagrins » selon Proust, force est ici de constater que la juridiction administrative répond sans ambages au regret de la commune de voir ses ressources des temps « normaux » consommés par l'urgence de la situation sanitaire, les « dépenses liées à la mise à disposition de personnel et de locaux ne pouvant pas faire l'objet d'un subventionnement par les ARS, dès lors que ces coûts, lorsqu'ils existent, sont

² Inflammation du péricarde, qui est le sac fibro-séreux translucide entourant le cœur

normalement supportés par les collectivités territoriales hors période de campagne de vaccination et n'étaient donc pas liés à l'organisation de la campagne de vaccination, tout comme les coûts liés au gardiennage et à la sécurité des sites ». Elle rappelle également que ces conventions n'équivalaient pas à un transfert de compétence entre l'État et les collectivités territoriales, qui ne peuvent alléguer d'une rupture d'égalité devant les charges publiques en la matière. Le principe d'égalité est en effet « au cœur de l'ensemble du droit de la responsabilité administrative (car) le fondement de la responsabilité administrative réside dans l'anormalité de l'atteinte à l'égalité devant les charges publiques »³. Il établit un régime de responsabilité sans faute, subordonné « à une condition tenant au préjudice : la victime doit démontrer qu'elle a subi un préjudice anormal »⁴, c'est-à-dire à la fois grave et spécial⁵. Étendu à l'activité normative de la puissance publique, que ce soit pour la loi ou pour le règlement, il est peu mis en mouvement dans ce cadre.

Le juge administratif conclut enfin que l'instruction des pièces versées au contentieux ne démontre pas que le concours de la commune du Cannet a été apporté à la demande de l'État. Ce moyen soulevé par le demandeur, qui aurait pu fonder la responsabilité administrative de l'État quant à un éventuel préjudice financier, est ainsi inopérant.

En ce qui concerne Me B, le juge administratif pose d'abord la question de la nature du recours introduit par la requérante, ce qui constitue en toute normalité le point saillant de ce jugement en apparence atypique, car relatif à une campagne massive de vaccination. Puis il statue rapidement au fond, l'affaire ne revêtant aucune complexité particulière.

Il rappelle tout d'abord que le recours pour excès de pouvoir (REP) introduit par cette dernière suite à la décision de l'ONIAM doit être regardé comme ayant donné à sa requête le caractère d'un recours de plein contentieux (RPC). Il se réfère pour cela à la jurisprudence Lafage⁶, qui permet au justiciable, mais aussi à la juridiction administrative, de donner à une requête demandant l'indemnisation d'un préjudice soit le caractère d'un recours pour excès de pouvoir, soit le caractère d'un recours de plein contentieux. Ce faisant, il octroie la possibilité au cas d'espèce d'être jugé plus largement, le RPC lui permettant de réformer la décision, d'ordonner des mesures, d'accorder des indemnités...à contrario du REP, où le juge ne peut statuer qu'*ultra petita*, ne pouvant de facto aller au-delà de la simple annulation.

Le juge administratif conclue néanmoins que les vaccinations n'ayant ni été prescrites, ni été administrées par l'un des professionnels de santé mentionnés dans les dispositions croisées de l'article L3131-1 du Code de santé publique et de l'arrêté du 1^{er} juin 2021 relatif aux mesures d'organisation et de fonctionnement du système de santé maintenues en matière de lutte contre le COVID-19, qui plus est hors du territoire national, elles ne peuvent être regardées comme une activité de prévention dont les conséquences pourraient être indemnisées par l'ONIAM.

³ Bernard Stirn, Yann Aguila, Droit public français et européen, Paris : Presses de Sciences Po / Dalloz, 2014, p.469

⁴ Ibid., p.470

⁵ CE, 30 novembre 1923, Couitéas. Le préjudice est grave quand il excède les inconvénients classiques de la vie en collectivité, il est spécial quand il ne touche qu'un nombre limité de personnes. Voir également : CE, 22 février 1963, Commune de Gavarnie ; CE, 14 janvier 1938, SA des produits laitiers La Fleurette

⁶ CE, 8 mars 1912, Lafage

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NICE**

N° 2300165

M. D

**M. Jonathan Bulit
Rapporteur**

**M. Matthieu Holzer
Rapporteur public**

**Audience du 6 mars 2025
Décision du 27 mars 2025**

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Nice

(2^{ième} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 12 janvier 2023, M. D, représenté par Me Fiorentino, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler l'arrêté du 8 septembre 2022 par lequel le maire de Biot a refusé de délivrer un permis de construire modificatif, déposé le 7 juin 2022 portant sur la régularisation d'une construction existante de 52 m2 ainsi que sur la réalisation d'une terrasse de 43 m2, d'une piscine et d'une place de stationnement sur un terrain situé sur les parcelles cadastrales BH- [REDACTED] et BH-0273, sises [REDACTED] à Biot, ensemble la décision implicite de rejet du recours gracieux reçu le 25 octobre 2022 ;

2°) d'enjoindre la commune de Biot de délivrer le permis de construire modificatif sollicité ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Biot la somme de 1 500 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Le requérant soutient que :

- le maire de Biot s'est estimé à tort en situation de compétence liée par l'avis émis le 4 août 2022 par l'architecte des Bâtiments de France, lequel est au demeurant entaché d'une erreur manifeste d'appréciation ;
- le projet est conforme aux dispositions de l'article UC 11 du règlement du plan local d'urbanisme de Biot et de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme.

Par un mémoire en défense, enregistré le 3 juillet 2023, la commune de Biot, prise en la personne de son maire en exercice et représentée par Me Amblard, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge du requérant la somme de 2 000 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La commune fait valoir, d'une part, que les moyens soulevés ne sont pas fondés, et d'autre part qu'il y a lieu, le cas échéant, de faire droit à la substitution de motif tirée du fait que le maire aurait pu refuser la demande dès lors que le pétitionnaire devait déposer une demande de permis de construire.

Par ordonnance du 17 septembre 2024, la clôture d'instruction a été fixée au 18 octobre 2024, à 12 heures.

Une note en délibéré a été produite pour le requérant le 6 mars 2025 qui n'a pas été communiquée.

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 du 6 mars 2025 :

- le rapport de M. Bult,
- les conclusions de Holzer, rapporteur public,
- et les observations de Me Fiorentino représentant M. D, et de Mme R, représentant la commune de Biot.

Considérant ce qui suit :

1. Le 7 juin 2022, M. D a déposé une demande de permis de construire modificatif portant sur la régularisation d'une construction existante de 52 m² ainsi que sur la réalisation d'une terrasse de 43 m², d'une piscine et d'une aire de stationnement, sur un terrain situé sur les parcelles cadastrales BH- [REDACTED] et BH- [REDACTED], sises [REDACTED] à Biot. Par un arrêté du 8 septembre 2022, le maire de Biot a refusé cette demande. Par ailleurs, une décision implicite de rejet du recours gracieux formé le 25 octobre 2022 est née à la suite du silence de deux mois de l'administration sur ce recours. M. D demande l'annulation de l'arrêté du 8 septembre 2022, ensemble la décision implicite de rejet du recours gracieux du 25 octobre 2022.

Sur les conclusions aux fins d'annulation :

2. En premier lieu, aux termes de l'article R. 425-30 du code de l'urbanisme : « /(...) La décision prise sur la demande de permis ou sur la déclaration préalable intervient après consultation de l'architecte des Bâtiments de France. ». Il résulte des dispositions précitées que l'avis rendu par l'architecte des bâtiments de France sur une demande de permis de construire dans un site inscrit ne lie pas l'autorité chargée de statuer sur ladite demande.

3. La demande de M. D a ainsi été soumise à l'avis de l'architecte des bâtiments de France et le maire de Biot n'était donc pas tenu de suivre l'avis défavorable émis par l'architecte des bâtiments de France le 2 août 2022, le maire pouvait en revanche tenir compte de cet avis dans l'exercice de ses propres compétences et estimer que la construction tacitement autorisée aurait porté atteinte au caractère et à l'intérêt de ce site. Par suite, le moyen formulé à ce titre doit être écarté.

4. En deuxième lieu, aux termes de l'article UC 11 du plan local d'urbanisme (ci-après, « PLU ») de la commune de Biot : *« Les constructions, ainsi que les clôtures et les murs de soutènement, par leur situation, leur architecture, leurs dimensions ou l'aspect extérieur des bâtiments ou ouvrages à édifier ou à modifier, ne doivent pas porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales. (...) / « Les constructions nouvelles doivent présenter un aspect compatible avec le caractère ou l'intérêt des lieux avoisinants, des sites, des paysages naturels (...) »*. Et aux termes de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme : *« Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions, par leur situation, leur architecture, leurs dimensions ou l'aspect extérieur des bâtiments ou ouvrages à édifier ou à modifier, sont de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales »*.

5. En l'espèce, et d'une part, le projet litigieux s'insère aux limites d'un quartier pavillonnaire constitué de différentes maisons d'habitation individuelle qui ne présente pas de caractère ou d'intérêt particulier. En se bornant à faire valoir que le quartier se compose d'un habitat de faible densité et marqué par des espaces végétalisés présentant donc un aspect pittoresque qu'il convient de préserver, la commune de Biot ne justifie pas en quoi le projet serait de nature à porter atteinte au caractère des lieux avoisinants alors même qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que les différentes constructions existantes présenteraient une harmonie architecturale. Par ailleurs, même si le projet se situe aux limites d'une zone naturelle classée par le règlement du PLU de Biot et que la commune fait valoir l'intérêt de protéger les espaces végétalisés, il ne ressort également pas des pièces du dossier que le projet aurait pour effet d'entraîner la suppression d'arbres ou d'espaces végétalisés. Au surplus, la commune ne peut se prévaloir de la nécessité d'éviter un mitage des zones naturelles sur le fondement des dispositions précitées.

6. D'autre part, la demande d'autorisation d'urbanisme prévoit l'agrandissement d'une maison d'une surface de 52 m² à 101 m², la création d'une terrasse et d'une piscine. Il ressort des pièces du dossier que ce projet ne sera que peu visible depuis la voie publique et ne sera pas de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants. Dans ces conditions, nonobstant la circonstance que l'architecte des Bâtiments de France, consulté lors de l'instruction de la demande de permis de construire modificatif, ait émis un avis défavorable, au titre, du site inscrit de la bande côtière de Nice à Théoule, le projet ne saurait être regardé comme portant atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants. Par suite, le requérant est fondé à soutenir que la commune a commis une erreur d'appréciation en retenant que le projet méconnaissait les dispositions de l'article UC 11 du règlement du PLU de Biot et de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme précitées.

7. L'administration peut cependant, en première instance comme en appel, faire valoir devant le juge de l'excès de pouvoir que la décision dont l'annulation est demandée est légalement justifiée par un motif, de droit ou de fait, autre que celui initialement indiqué, mais

également fondé sur la situation existant à la date de cette décision. Il appartient alors au juge, après avoir mis à même l'auteur du recours de présenter ses observations sur la substitution ainsi sollicitée, de rechercher si un tel motif est de nature à fonder légalement la décision, puis d'apprécier s'il résulte de l'instruction que l'administration aurait pris la même décision si elle s'était fondée initialement sur ce motif. Dans l'affirmative, il peut procéder à la substitution demandée, sous réserve toutefois qu'elle ne prive pas le requérant d'une garantie procédurale liée au motif substitué.

8. En l'espèce, la commune de Biot fait valoir en défense que la demande de permis de construire modificatif devait être regardée comme une nouvelle demande de permis de construire et aurait donc pu être refusée à ce titre.

9. L'autorité compétente, saisie d'une demande en ce sens, peut délivrer au titulaire d'un permis de construire en cours de validité un permis modificatif, tant que la construction que ce permis autorise n'est pas achevée et dès lors que les modifications envisagées n'apportent pas à ce projet un bouleversement tel qu'il en changerait la nature même. En l'espèce, Au regard de la nouvelle demande du pétitionnaire déposée le 7 juin 2022, la construction aurait vocation à présenter les caractéristiques d'une villa d'architecture contemporaine de plus de 100 m² de surface de plancher comprenant des éléments nouveaux à savoir une piscine ainsi qu'un niveau semi-enterré et aménagé en dessous de la terrasse autorisée par le permis de construire initial laquelle se retrouve, au regard de la configuration projetée, complètement couverte créant un nouveau volume d'une superficie au moins équivalente au bâti autorisé par le permis de construire initial. Dans ces conditions, si la destination de la construction projetée n'a pas été modifiée, et demeure un bâtiment à usage d'habitation individuelle, il n'en demeure pas moins que les modifications sollicitées par M. D qui bouleversent substantiellement les caractéristiques architecturales et l'aspect du bâtiment projeté ne pouvaient être autorisés que par un nouveau permis de construire et non par un permis de construire modificatif. Il s'ensuit que la demande de substitution de motifs formulée à ce titre, qui n'a privé le requérant d'aucune garantie, doit être accueillie, et le maire de Biot était fondé à refuser la demande de permis de construire modificatif au motif qu'il aurait dû demander une demande de permis de construire.

10. Il résulte de ce qui précède que les conclusions susmentionnées doivent être rejetées.

Sur les conclusions aux fins d'injonction :

11. Les conclusions à fin d'annulation présentées par M. D étant rejetées, le présent jugement n'appelle aucune mesure d'exécution. Par suite, les conclusions à fin d'injonction doivent être également 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 de la commune de Biot qui n'est pas la partie perdante, la somme que M. D demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Il y a lieu, en revanche, en application de ces dispositions de mettre à la charge de M. D une somme de 1 500 euros, à verser à la commune de Biot, au titre des mêmes frais.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête de M. D est rejetée.

Article 2 : M. D versera à la commune de Biot une somme de 1 500 (mille cinq cents) euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à M. D et à la commune de Biot.

Délibéré après l'audience du 6 mars 2025, à laquelle siégeaient :

M. Silvestre-Toussaint-Fortesa, président,
M. Bulit, conseiller,
Mme Cueilleron, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe, le 27 mars 2025.

Le rapporteur,

Le président,

signé

signé

J. Bulit

F. Silvestre-Toussaint-Fortesa

La greffière,

signé

C. Sussen

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

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NICE**

N°2205489

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

COMMUNE DE BIOT

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M.
Rapporteur

Le tribunal administratif de Nice

M.
Rapporteur public

(4^{ème} Chambre)

Audience du 26 mars 2025
Décision du 30 avril 2025

68-01-01-01-02-02
68-01-01-02-01-01
C+

Vu la procédure suivante :

Par une requête et deux mémoires, enregistrés les 18 novembre 2022, 21 décembre 2023 et 3 avril 2024, la commune de Biot, représentée par Me Amblard, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler la décision du 19 octobre 2022 par laquelle le préfet des Alpes-Maritimes a suspendu l'effet exécutoire de la délibération du 22 septembre 2022 par laquelle le conseil municipal de Biot a approuvé la modification de droit commun n°9 du plan local d'urbanisme de la commune et lui a notifié les modifications qu'il estime nécessaire d'apporter à ce document ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 4 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la décision attaquée méconnaît, d'une part, les dispositions de l'article L. 153-25 du code de l'urbanisme dès lors que ces dispositions ne s'appliquent pas à une modification de droit commun d'un plan local d'urbanisme (PLU) mais uniquement à l'adoption du PLU, et elle méconnaît d'autre part, l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme en l'absence de compromission grave des objectifs fixés par ces dispositions et par le programme local de l'habitat de la communauté d'agglomération Sophia-Antipolis (CASA) ;

- cette décision est entachée d'erreur d'appréciation pour le même motif ;

- elle est également entachée d'erreur de droit dès lors que les modifications demandées par le préfet consistent dans la prescription d'études, et l'établissement de diagnostics, qui ne relèvent pas de l'article L. 153-25 du code de l'urbanisme.

Par deux mémoires en défense, enregistrés les 17 août 2023 et 22 février 2024, le préfet des Alpes-Maritimes conclut au rejet de la requête.

Il soutient que les moyens soulevés dans la requête ne sont pas fondés.

Par une ordonnance du 16 mai 2024, la clôture de l'instruction a été prononcée avec effet immédiat, en application de l'article R. 611-11-1 du code de justice administrative.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- la décision du Conseil d'Etat n°470006 du 9 juin 2023 ;

Vu :

- le code de l'urbanisme ;
- le code de la construction et de l'habitation ;
- la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021, notamment son article 192 ;
- 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 26 mars 2025 :

- le rapport de M. , rapporteur,
- les conclusions de M. , rapporteur public,
- les observations de Me Amblard, représentant la commune de Biot, et de Mme , représentant le préfet des Alpes-Maritimes.

Une note en délibéré, enregistrée le 26 mars 2025, présentée pour le compte de la commune de Biot n'a pas été communiquée.

Considérant ce qui suit :

1. La commune de Biot, qui est couverte par un plan local d'urbanisme (PLU) portant sur un territoire qui n'est pas couvert par un schéma de cohérence territoriale approuvé, a lancé une procédure de modification de droit commun de ce document d'urbanisme. Après que le conseil municipal ait approuvé, par une délibération du 22 septembre 2022, cette neuvième modification, le préfet des Alpes-Maritimes a, par une décision du 19 octobre 2022, prononcé la suspension de l'effet exécutoire de cette délibération et notifié à la commune les modifications qu'il estime nécessaire d'apporter à ce document. Par la présente requête, la commune de Biot demande l'annulation de cette décision.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne le cadre juridique applicable au litige :

2. D'une part, aux termes de l'article L. 153-25 du code de l'urbanisme : « *Lorsque le plan local d'urbanisme porte sur un territoire qui n'est pas couvert par un schéma de cohérence territoriale approuvé, l'autorité administrative compétente de l'Etat notifie, dans le délai d'un mois prévu à l'article L. 153-24, par lettre motivée à l'établissement public de coopération intercommunale ou à la commune, les modifications qu'il estime nécessaire d'apporter au plan lorsque les dispositions de celui-ci : (...) / 2° Compromettent gravement les principes énoncés à l'article L. 101-2, sont contraires à un projet d'intérêt général, autorisent une consommation*

excessive de l'espace, notamment en ne prévoyant pas la densification des secteurs desservis par les transports ou les équipements collectifs, ou ne prennent pas suffisamment en compte les enjeux relatifs à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques ; (...) 6° Sont de nature à compromettre la réalisation d'un programme local de l'habitat (...) / Le plan local d'urbanisme ne devient exécutoire qu'après l'intervention, la publication et la transmission à l'autorité administrative compétente de l'Etat des modifications demandées ». Aux termes de l'article L. 101-2 du même code : « Dans le respect des objectifs du développement durable, l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants : 1° L'équilibre entre : (...) c) Une utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ; / (...) 3° La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat (...) ».

3. Les dispositions de l'article L. 153-25 du code de l'urbanisme, qui donnent au préfet, dans un délai d'un mois suivant la transmission du plan local d'urbanisme d'une commune non couverte par un schéma de cohérence territoriale, le pouvoir de suspendre le caractère exécutoire de cet acte poursuivent un objectif d'intérêt général consistant à assurer la compatibilité du plan avec les principes et documents d'urbanisme qu'elles mentionnent. Il résulte également de l'article L. 153-25 du code de l'urbanisme que l'exécution d'un PLU est différée tant que la commune qui en est l'auteur ne lui a pas apporté les modifications demandées par le préfet. Ainsi, lorsque le juge administratif, saisi d'une demande d'annulation de la décision du préfet prise sur le fondement de ces dispositions, estime qu'un moyen est de nature à entacher d'illégalité l'une des demandes de modification du plan local d'urbanisme, il lui appartient d'annuler la décision préfectorale contestée, uniquement en tant qu'elle a enjoint à la commune d'apporter la modification en cause.

4. D'autre part, aux termes de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation, dans sa rédaction en vigueur à la date d'édiction de la décision attaquée : « I. – Les dispositions de la présente section s'appliquent aux communes dont la population est au moins égale à 1 500 habitants dans l'unité urbaine de Paris et 3 500 habitants sur le reste du territoire qui sont comprises, au sens du recensement de la population, dans une agglomération ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, et dans lesquelles le nombre total de logements locatifs sociaux représente, au 1^{er} janvier de l'année précédente, moins de 25 % des résidences principales. (...) ». En vertu du I de l'article L. 302-8 du code de la construction et de l'habitation, pour que les communes dont la population est au moins égale à 1 500 habitants, et dans lesquelles le nombre total de logements locatifs sociaux représente, au 1^{er} janvier de l'année précédente, moins de 25 % des résidences principales, atteignent le taux de ces logements exigé par l'article L. 302-5 du même code, le représentant de l'Etat dans le département notifie à la commune un objectif de réalisation de logements locatifs sociaux par période triennale, qui précise la typologie des logements à financer. Le III de cet article dispose que « Pour atteindre l'objectif défini au I, la part des logements financés en prêts locatifs sociaux ne peut être supérieure à 30 % des logements locatifs sociaux à produire et celle des logements financés en prêts locatifs aidés d'intégration est au moins égale à 30 %. (...) » et son IV prévoit que le programme local de l'habitat prend en compte les objectifs quantitatifs et de typologie définie aux I et III sur le territoire des communes concernées. Le VII du même article fixe l'objectif de réalisation par période triennale mentionné au I à 33 % du nombre de logements sociaux à réaliser pour atteindre le taux mentionné à l'article L. 302-5.

5. Enfin, aux termes de l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation, dans sa rédaction applicable à la date d'édiction de la décision en litige : « (...) II.-Le programme

local de l'habitat définit, pour une durée de six ans, les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et en hébergement, à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale et à améliorer la performance énergétique de l'habitat et l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées en assurant entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements. Ces objectifs et ces principes tiennent compte de l'évolution démographique et économique, de l'évaluation des besoins des habitants actuels et futurs, de la desserte en transports, des équipements publics, de la nécessité de lutter contre l'étalement urbain et des options d'aménagement déterminées par le schéma de cohérence territoriale ou le schéma de secteur lorsqu'ils existent, ainsi que du plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées, du schéma départemental d'accueil des gens du voyage et, le cas échéant, de l'accord collectif intercommunal défini à l'article L. 441-1-1. (...) ».

6. Il résulte de la combinaison des dispositions précitées du code de l'urbanisme et du code de la construction et de l'habitation et de la décision susvisée du Conseil d'Etat du 9 juin 2023, que la décision du préfet de différer l'entrée en vigueur de la modification d'un PLU poursuit l'objectif d'intérêt public d'éviter que cette modification n'aggrave la situation de la commune, au regard de son obligation d'atteindre le taux de logements locatifs sociaux fixé en application de l'article L. 302-8 du code de la construction et de l'habitation, et ne compromette ainsi gravement ses chances d'atteindre l'objectif de mixité sociale dans l'habitat fixé par l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme et, en particulier, la réalisation du programme local de l'habitat de la communauté d'agglomération à laquelle elle appartient.

7. Le programme local de l'habitat (PLH) 2020-2025 adopté le 14 octobre 2019 par la communauté d'agglomération Sophia-Antipolis qui est accessible tant au juge qu'aux parties, vient déterminer, dans les conditions prévues aux articles L. 302-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation, les principes d'une politique locale de l'habitat sur son territoire, c'est-à-dire une politique impliquant le développement organisé d'une offre de logements adaptée aux besoins propres de chaque catégorie de population. Ce document comprend ainsi une orientation n°2 intitulée « Garantir une offre diversifiée au service du lien emploi-logement-déplacements », précisée dans une fiche action n°7 intitulée « Soutenir la diversification de l'offre en logements permettant de répondre aux besoins du territoire ». Cette fiche relève que la commune de Biot, tout comme quatre autres communes, sont carencées et ont un taux de logements locatifs sociaux inférieur au taux de 25% figurant au I de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation. De façon plus générale, huit communes, dont celle de Biot, présentent un déficit de logement social, alors qu'une seule de ces communes satisfait à l'objectif fixé. Cette fiche relève également qu'à l'échelle de la CASA, 62% des demandes de logement social relèvent de logements financés en prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI), c'est-à-dire à destination de locataires en situation de grande précarité. Tirant les conséquences de ce constat, le PLH impose à la commune de Biot un objectif de réalisation de 34 logements sociaux par an, soit au total 204 logements sociaux sur l'ensemble de la période d'application du PLH, et prévoit une clé de répartition du mode de financement des logements locatifs sociaux, à savoir 25 à 35% des logements devant être financés en PLAI, 60 à 70% des logements devant être financés par le prêt locatif à usage social (PLUS), et enfin 0 à 15% des logements financés par le prêt locatif social (PLS). Le PLH précise que cette clé de répartition s'entend à l'échelle de la CASA, ce que corrobore la fiche action n°13 du PLH intitulée « Mettre en œuvre la réforme du Logement d'abord sur le territoire de la CASA pour mieux répondre aux personnes sans-abris et mal logées ». L'orientation n°2 contient également une fiche n°11 intitulée « Diversifier les réponses pour les actifs en développant une offre locative régulée, inférieure au prix du marché privé ». Cette fiche prévoit notamment un objectif de 15% de logements sociaux financés par le prêt locatif social (PLS) à l'échelle de la CASA, soit 70 logements par an. Enfin, le PLH comprend une orientation

n°3 « vers des réponses plus ambitieuses pour répondre aux attentes de tous les ménages », laquelle comprend une fiche action n°16 « Accompagner le public jeune dans la diversité de leurs besoins » qui préconise d'envisager le développement d'une offre de logements étudiants financés par le prêt locatif à usage social (PLUS), voire par le prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) le long du bus-tram.

En ce qui concerne le moyen tiré de l'inapplicabilité des dispositions de l'article L. 153-25 du code de l'urbanisme à la procédure de modification d'un PLU :

8. Aux termes de l'article L. 153-44 du code de l'urbanisme, applicable aux modifications de droit commun d'un PLU : « *L'acte approuvant une modification devient exécutoire dans les conditions définies aux articles L. 153-23 à L. 153-26* ».

9. Il ressort des pièces du dossier, notamment du rapport de présentation du document d'urbanisme en litige, que la commune de Biot a entendu mettre en œuvre une procédure de modification de droit commun de son PLU. Par suite, l'article L. 153-44 du code de l'urbanisme qui inclut par renvoi, l'article L. 153-25 du code de l'urbanisme, était applicable à cette procédure. Dans ces conditions, le moyen tiré de l'inapplicabilité des dispositions de l'article L. 153-25 du code de l'urbanisme à la procédure de modification d'un PLU ne peut qu'être écarté.

En ce qui concerne le moyen tiré de l'erreur d'appréciation quant à l'application de l'article L. 153-25 du code de l'urbanisme :

S'agissant de la suppression par la modification n°9 du PLU du périmètre de mixité sociale instauré sur l'ensemble du territoire de la commune de Biot :

10. Aux termes de l'article L. 151-15 du code de l'urbanisme : « *Le règlement peut délimiter, dans les zones urbaines ou à urbaniser, des secteurs dans lesquels, en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage de ce programme est affecté à des catégories de logements qu'il définit dans le respect des objectifs de mixité sociale.* ».

11. Il ressort des pièces du dossier que la commune de Biot avait instauré, lors de l'adoption de la modification n°4 de son PLU par une délibération du 11 décembre 2014, un périmètre de mixité sociale sur l'ensemble de son territoire communal, lequel avait vocation pour tout projet de construction d'un programme de logement de plus de 800 m² ou de plus de douze logements, d'y inclure 30% de logements sociaux. Il ressort du rapport de présentation de la modification n°9 de ce document que la commune de Biot a souhaité la suppression de ce périmètre de mixité sociale instauré sur l'ensemble du territoire communal, au motif que ce dernier n'a permis, en huit années d'application, la création d'aucun logement social, notamment en raison de phénomènes de contournement de la réglementation, tenant par exemple au fractionnement dans le temps des opérations de construction ou encore la multiplication des divisions parcellaires, de façon à demeurer en-dessous du seuil d'activation du périmètre. Si ce constat est contesté en défense par le préfet, il ne produit aucun élément au soutien de cette allégation. Il ressort des pièces du dossier que la modification n°9 prévoit l'instauration de deux nouveaux périmètres de mixité sociale au niveau du centre historique de Biot et du quartier Saint-Philippe, destinés à se substituer au périmètre de mixité sociale préexistant sur l'ensemble des zones urbaines de la commune. Si l'efficacité de ces deux périmètres est contestée en défense par le préfet, eu égard notamment à la densité des deux quartiers et à leur seuil d'activation, fixé à 180 m² de surface de plancher ou construction d'au minimum trois logements, il n'établit pas suffisamment l'inefficacité de ces nouveaux périmètres, dont la pertinence a d'ailleurs été soulignée dans l'avis du 25 août 2021 de

la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) des Alpes-Maritimes, rendu à propos de la modification n°8, au regard des objectifs incombant à la collectivité. Il s'ensuit, que la suppression du périmètre de mixité sociale préexistant sur l'ensemble du territoire communal, ne compromet pas gravement l'objectif de mixité sociale prévu à l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme, ni n'est de nature à compromettre la réalisation du PLH de la CASA. Il en résulte que la commune de Biot est fondée à solliciter, dans cette mesure, l'annulation de la décision attaquée.

S'agissant des modifications apportées à l'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) du quartier des Soullières :

12. Aux termes de l'article L. 151-7 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction applicable à la date de la décision attaquée : « *I.- Les orientations d'aménagement et de programmation peuvent notamment : 1° Définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain, favoriser la densification et assurer le développement de la commune ; (...)* ».

13. Pour faire application des dispositions de l'article L. 153-25 du code de l'urbanisme sur ce point, le préfet des Alpes-Maritimes a relevé dans la décision en litige que la commune de Biot fait partie des cinq communes, sur les vingt-quatre composant la CASA, ayant les surfaces urbanisées les plus étendues. Or, la modification n°9 du PLU de Biot prévoit, selon le rapport de présentation, d'étendre l'OAP du quartier des Soullières, l'abaissement du coefficient d'emprise au sol de 30 à 20%, le quartier des Soullières passant d'un classement en sous-secteur UEa en sous-secteur UEc. Ce coefficient d'emprise au sol est même ramené à 10% dans le sous-secteur UEc1. Par ailleurs, ce quartier dispose de terrains ayant un potentiel agricole. Le préfet des Alpes-Maritimes en déduit la méconnaissance du principe de l'utilisation économe des espaces naturels et de la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières, énoncé au c) du 1° de l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction en vigueur à la date de la décision attaquée.

14. Il ressort des pièces du dossier que, depuis les années 1980, le quartier des Soullières constitue un quartier pavillonnaire et résidentiel, bien qu'à l'origine il avait une vocation agricole. Il ressort également des pièces du dossier que l'OAP du quartier des Soullières a été instaurée initialement lors de la modification n°6 du PLU afin de permettre la réalisation de programmes d'habitat intermédiaire et collectif. Il ressort des pièces du dossier qu'en égard à l'impossibilité de réaliser un nombre de programmes d'habitats important, en raison du caractère privé et sans issue de la voie principale du quartier ainsi que de l'insuffisance des réseaux, la commune de Biot a entendu modifier cette OAP, en créant un potentiel de 90 nouveaux logements, tout en préservant la végétation. Si, le coefficient d'emprise au sol issu de la modification n°9 du PLU est ramené dans le quartier des Soullières à 20%, voire même à 10% pour le sous-secteur UEc1, ce qui implique une baisse de la densité du nombre de constructions, génère une surconsommation foncière ainsi qu'un étalement urbain regrettable, notamment au regard de l'objectif d'absence d'artificialisation nette à terme figurant désormais au 6bis de l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme, il n'en demeure pas moins que la modification de cette OAP n'a pas pour effet de réduire les surfaces naturelles, agricoles ou forestières dans ce quartier dès lors que les parcelles composant ce quartier passent d'un classement en secteur UEa du PLU, secteur qui est « principalement destiné à l'accueil d'un habitat individuel pavillonnaire », à un classement en secteur UEc, secteur qui correspond aux « espaces paysagers sensibles ». En outre, il n'est ni soutenu ni établi que la zone naturelle figurant dans le périmètre de l'OAP aurait été diminuée par la modification n°9 du PLU. Enfin, il ressort des pièces du dossier que la CASA, tout comme le département des Alpes-Maritimes, ont émis un avis favorable sur la nouvelle OAP, et que la

commissaire enquêtrice a estimé que le nouveau coefficient d'emprise au sol permettait d'assurer la bonne qualité environnementale et paysagère des projets, qu'il n'y avait pas de réduction des protections édictées en raison de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels, des espaces boisés classés, de zone agricole ou de zone naturelle. Dans ces conditions, et en l'absence d'autres éléments, la modification de l'OAP du quartier des Soullières ne compromet pas gravement l'objectif d'utilisation économe des espaces naturels mentionné à l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme. Il en résulte que la commune de Biot est également fondée à solliciter, dans cette mesure, l'annulation de la décision attaquée.

En ce qui concerne la suppression par la modification n°9 du PLU d'emplacements réservés pour la mixité sociale (ERMS) et leurs modes de financement :

15. Aux termes de l'article L. 151-41 du code de l'urbanisme : « *Le règlement peut délimiter des terrains sur lesquels sont institués : (...) 4° Dans les zones urbaines et à urbaniser, des emplacements réservés en vue de la réalisation, dans le respect des objectifs de mixité sociale, de programmes de logements qu'il définit ; (...)* ». Le II de l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation cité au point 5 du présent jugement rappelle que le programme local de l'habitat définit les objectifs et les principes d'une politique visant à favoriser la mixité sociale. Les articles L. 302-5 et L. 302-8 du même code, également cités au point 5, déclinent les objectifs en matière de logements locatifs sociaux pour les communes dotées d'une population d'au moins 3 500 habitants hors région parisienne.

16. Il résulte de la combinaison de ces dispositions que les plans locaux d'urbanisme peuvent fixer des emplacements réservés en vue de la réalisation de programmes de logement dans le respect des objectifs de mixité sociale, lesquels comprennent également ceux fixés par les dispositions pertinentes du code de la construction et de l'habitation, ainsi que ceux fixés le cas échéant par un programme local de l'habitat.

17. Il ressort des pièces du dossier, et plus particulièrement des écritures du préfet des Alpes-Maritimes, que les logements locatifs sociaux ne représentent que 14,3 % du parc des résidences principales à Biot, alors que ce taux devrait atteindre 25 %, en application du I de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation, la commune ayant une population supérieure à 1 500 habitants. S'agissant de la production de logements sociaux, le PLH de la CASA prévoit, ainsi qu'il a été dit au point 6 du présent jugement, une proportion de 25 à 35% de logements financés par le PLAI, ainsi qu'une proportion de 0 à 15% de logements financés par le PLS. Or, il ressort des écritures du préfet des Alpes-Maritimes que les logements financés par le PLS représentent plus de 52 % du parc locatif social de la commune de Biot. Il ressort par ailleurs du tome 1 du rapport de présentation relatif au projet de révision du PLU de Biot arrêté le 23 janvier 2025, accessible tant au juge qu'aux parties, qu'au 1^{er} janvier 2023, les logements financés par le PLAI ne représentent que 5,57 % du parc locatif de la commune, tandis que la part des logements financés par le PLS représente 73,66 % de ce parc. Or, comme le relève le préfet en défense et comme l'indique le tome 1 du rapport de présentation relatif au projet de révision du PLU, la majorité des ménages demandeurs de logement social sur le territoire de la commune de Biot ont un revenu relevant d'un financement en PLAI, le tome 1 du rapport de présentation l'évaluant à 54,22 % au 1^{er} janvier 2023, alors que la part des ménages relevant d'un financement en PLS n'est que de 9,63 % à cette même date.

18. En l'espèce, la modification n°9 du PLU de Biot a pour effet de supprimer six ERMS sur les dix-sept que prévoyait le PLU, à savoir les ERMS n°s 3, 4, 6, 8, 9 et 12 et de créer les trois nouveaux ERMS n°s 18, 19 et 20, ce dernier ayant été ajouté après l'enquête publique. A supposer que la création de ces trois nouveaux ERMS puisse permettre de compenser

quantitativement la suppression des six ERMS précédemment évoquée, eu égard aux circonstances tenant au fait que le potentiel indicatif de logements sociaux soit désormais calculé sur la base de logement d'une surface de 60 m² et non plus 80 m² et que le préfet conteste le potentiel indicatif de logements sociaux de ces nouveaux ERMS, il ressort des pièces du dossier que les ERMS supprimés comprenaient respectivement des parts de logements financés par le PLAI situées entre 15% et 35%, représentant près de 29 logements. Or, il ressort des pièces du dossier qu'à la date de la décision attaquée, les ERMS n°s 18 dit « Bois Fleuri » et 20 dit « Pin Montard » ont été institués en vue de la réalisation de programmes de logements spécifiques (PLS), à savoir, s'agissant du premier, un projet de résidence autonomie destiné aux seniors financé exclusivement en PLS, et s'agissant du second, un projet à vocation universitaire financé en PLUS et en PLS. Ainsi à la date de la décision en litige, seul le nouvel ERMS n°19 « Les Prés Est » disposera d'un potentiel indicatif de 50 logements locatifs sociaux dont 25 à 35% seront financés en PLAI, soit environ 15 logements. Il en résulte que deux des trois nouveaux ERMS, permettent la réalisation de projets destinés à des publics spécifiques, et sont dès lors insusceptibles de faire l'objet d'un financement en PLAI et de bénéficier aux ménages les plus modestes, alors que ces derniers représentent plus de la moitié des demandeurs de logement social, ainsi que cela a été exposé au point précédent. Par conséquent, à supposer que les trois nouveaux ERMS aient pu compenser quantitativement le potentiel indicatif des logements locatifs sociaux des six ERMS supprimés, ils ne sauraient toutefois compenser, en raison de leur mode de financement, les six ERMS supprimés puisqu'ils permettent, tout au plus, la réalisation d'un nombre indicatif de seulement quinze logements en PLAI, ce qui demeure à la date de la décision attaquée insuffisant au regard du nombre total de logements sociaux potentiels permis par ces trois nouveaux ERMS. Par suite, la proportion de logements locatifs sociaux financés en PLAI est inférieure, après modification, à celle qu'elle était avant modification, alors que cette proportion était déjà inférieure à la clé de répartition du mode de financement indiquée dans la fiche n°7 de l'orientation n°2 du PLH de la CASA. Si cette clé de répartition doit s'entendre comme s'appliquant à l'échelle du territoire de la CASA, ainsi que le précise le PLH, la commune de Biot n'établit pas que la part des logements locatifs sociaux financés en PLAI dans les autres communes membres de la CASA serait excédentaire, alors que certaines d'entre elles sont également déficitaires en logements sociaux. Enfin, si la commune de Biot fait valoir dans ses écritures que les projets de logements sociaux spécifiques portés par ces nouveaux ERMS correspondent à des besoins réels et dont la pertinence a été soulignée par le service habitat-logement de la CASA, cette circonstance ne saurait toutefois la dispenser de respecter, en l'absence d'éléments sur la part de logements financés en PLAI dans les autres communes de la CASA, et ainsi qu'il a été dit au point 16 du présent jugement, de respecter la clé de répartition des modes de financement édictée dans le PLH de la communauté d'agglomération. Dans ces conditions, et nonobstant la circonstance que la CASA a émis un avis favorable au projet de modification, la modification n°9 du PLU de Biot est de nature à compromettre la réalisation du PLH de la CASA. Il s'ensuit que, en estimant que la modification du PLU en litige est de nature à aggraver la situation de la commune, au regard de son obligation d'atteindre le taux de logements locatifs sociaux fixé en application de l'article L. 302-8 du code de la construction et de l'habitation, et compromet ainsi gravement ses chances d'atteindre l'objectif de mixité sociale dans l'habitat fixé par l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme et, en particulier, la réalisation du programme local de l'habitat à laquelle elle appartient, et en enjoignant à la commune de Biot de rétablir les ERMS supprimés par la modification n° 9 et de supprimer les nouveaux ERMS qui ne répondraient pas au PLH de la CASA, le préfet des Alpes-Maritimes n'a pas fait une inexacte application des dispositions de l'article L. 153-25 du code de l'urbanisme.

En ce qui concerne le moyen tiré de l'erreur de droit sur les modifications sollicitées par le préfet des Alpes-Maritimes :

19. La commune de Biot fait valoir que les modifications demandées par le préfet portent sur l'établissement de prescriptions méthodologiques permettant de justifier les choix en matière de logement. Toutefois, les demandes effectuées par le préfet des Alpes-Maritimes, portent sur le rétablissement des ERMS et du périmètre de mixité sociale supprimés, la suppression des nouveaux ERMS, ainsi que sur la redéfinition de l'OAP du quartier des Soullières. Ces demandes de modification se rattachant toutes au 2° ou au 6° de l'article L. 153-25 du code de l'urbanisme, il en résulte que le moyen tiré de l'erreur de droit ne peut qu'être écarté.

20. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que la commune de Biot est fondée à demander l'annulation de la décision du 19 octobre 2022 uniquement en tant qu'elle lui enjoint, d'une part, de rétablir le périmètre de mixité sociale préexistant à la modification n°9, c'est-à-dire celui qui existait sur l'ensemble du territoire communal, et d'autre part, de procéder aux modifications de l'OAP du quartier des Soullières.

Sur les frais de l'instance :

21. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de mettre à la charge de l'Etat, la somme demandée par la commune de Biot au titre des frais non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La décision du 19 octobre 2022 par laquelle le préfet des Alpes-Maritimes a suspendu l'effet exécutoire de la délibération du 22 septembre 2022 par laquelle le conseil municipal de Biot a approuvé la modification de droit commun n°9 du plan local d'urbanisme de la commune et lui a notifié les modifications qu'il estime nécessaire d'apporter à ce document est annulée uniquement en tant qu'elle enjoint à la commune de procéder aux modifications mentionnées au point 20 du présent jugement.

Article 2 : Les conclusions présentées par la commune de Biot sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à la commune de Biot et au ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation.

Copie en sera adressée pour information au préfet des Alpes-Maritimes.

Délibéré après l'audience du 26 mars 2025, à laquelle siégeaient :

M. , président,
Mme , première conseillère,
M. , conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 30 avril 2025.

Le rapporteur,

signé

M.

Le président,

Signé

M.

Le greffier,

Signé

M.

La République mande et ordonne au ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation 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 le greffier

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NICE**

N°2203653

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SOCIETE M.

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Arthur Garcia
Rapporteur

Le tribunal administratif de Nice

M. Nicolas Beyls
Rapporteur public

(4^{ème} Chambre)

Audience du 5 mars 2025
Décision du 26 mars 2025

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 22 juillet 2022 et 29 mars 2024, la société en nom collectif (SNC) M., représentée par Me Leparoux, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 3 février 2022 par lequel le maire de Peymeinade a refusé de lui délivrer un permis de construire n° PC 00609521E0030, ayant pour objet la construction d'un ensemble immobilier de 95 logements collectifs sur un terrain situé 26 avenue du docteur Belletrud ;

2°) d'enjoindre au maire de Peymeinade, à titre principal, de lui délivrer le permis de construire sollicité dans un délai de quinze jours à compter de la notification du jugement à intervenir, sous astreinte de 500 euros par jour de retard, ou à titre subsidiaire, de réexaminer sa demande dans un délai de trente jours à compter de la notification du jugement à intervenir ;

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

Elle soutient que :

- l'arrêté querellé est entaché d'erreur de droit au regard de l'article L. 111-11 du code de l'urbanisme, dès lors que, d'une part, les postes de distribution publique auraient pu être déplacés afin de réduire la distance nécessaire à l'extension du réseau électrique à 90 mètres, et que d'autre part, le projet en litige aurait pu faire l'objet d'un permis assorti de prescriptions, eu égard aux modifications de faible ampleur qu'il nécessite.

- le maire s'est cru lié par l'avis rendu par la société Enedis ;

- l'arrêté méconnaît les dispositions de l'article UB6 du règlement du plan local d'urbanisme (PLU), s'agissant de l'insertion du projet dans son environnement ;

- il méconnaît les dispositions de l'article UB9 du même règlement, s'agissant du caractère suffisant du chemin du Clos pour desservir le terrain d'assiette du projet.

Par un mémoire en défense, enregistré le 29 décembre 2023, la commune de Peymeinade, représentée par Me Orlandini, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de la société M. une somme de 2 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les moyens soulevés dans la requête ne sont pas fondés.

Par ordonnance du 3 avril 2024, la clôture de l'instruction a été fixée, en dernier lieu, au 30 avril 2024.

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 du 5 mars 2025 :

- le rapport de M. Garcia, rapporteur ;
- les conclusions de M. Beyls, rapporteur public,
- et les observations de Me Delahaye, substituant Me Leparoux, représentant la société M., ainsi que celles de Me Orlandini, représentant la commune de Peymeinade.

Une note en délibéré a été enregistrée le 6 mars 2025 pour le compte de la société M. et n'a pas été communiquée.

Considérant ce qui suit :

1. La société M. a déposé le 30 juillet 2021 une demande de permis de construire portant sur la construction d'un ensemble immobilier de 95 logements collectifs sur un terrain situé 26 avenue du docteur Belletrud à Peymeinade. Par un arrêté du 3 février 2022, dont elle demande l'annulation, le maire de cette commune a refusé de lui délivrer le permis de construire sollicité.

Sur les conclusions aux fins d'annulation, d'injonction et d'astreinte :

2. Aux termes de l'article R. 151-13 du code de l'urbanisme, applicable aux règlements des plans locaux d'urbanisme : « *Les règles générales peuvent être assorties de règles alternatives qui en permettent une application circonstanciée à des conditions locales particulières. Ces règles alternatives ne peuvent avoir pour objet ou pour effet de se substituer aux possibilités reconnues à l'autorité compétente en matière d'autorisation d'urbanisme de procéder à des adaptations mineures par l'article L. 152-3 et d'accorder des dérogations aux règles du plan local d'urbanisme par les articles L. 152-4 à L. 152-6.* ». Aux termes de l'article UB6 du règlement du PLU de la commune de Peymeinade : « *Les projets d'architecture contemporaine ayant fait l'objet d'une étude d'insertion pourront être autorisés nonobstant les règles (...)* » applicables à la zone UB relatives aux caractéristiques architecturales des façades et des toitures, lesquelles prévoient des toitures composées de deux pans, avec une pente comprise entre 27 et 36% et un « *aspect tuile canal en harmonie avec les tuiles anciennes locales* ».

3. D'une part, une décision rejetant une demande d'autorisation d'urbanisme pour plusieurs motifs ne peut être annulée par le juge de l'excès de pouvoir à raison de son illégalité interne, réserve faite du détournement de pouvoir, que si chacun des motifs qui pourraient suffire à la justifier sont entachés d'illégalité. En outre, en application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, le tribunal administratif saisi doit, lorsqu'il annule une telle décision de refus, se prononcer sur l'ensemble des moyens de la demande qu'il estime susceptibles de fonder cette annulation, qu'ils portent d'ailleurs sur la légalité externe ou sur la légalité interne de la décision. En revanche, lorsqu'il juge que l'un ou certains seulement des motifs de la décision de refus en litige sont de nature à la justifier légalement, le tribunal administratif peut rejeter la demande tendant à son annulation sans être tenu de se prononcer sur les moyens de cette demande qui ne se rapportent pas à la légalité de ces motifs de refus.

4. D'autre part, lorsque l'autorité administrative compétente, se prononçant sur une demande d'autorisation d'urbanisme, ne fait pas usage d'une faculté qui lui est ouverte par le règlement d'un plan local d'urbanisme (PLU) d'accorder ou d'imposer l'application d'une règle particulière, dérogeant à une règle générale de ce règlement, il incombe au juge de l'excès de pouvoir, saisi d'un moyen en ce sens au soutien de la contestation de la décision prise, de s'assurer que l'autorité administrative n'a pas, en ne faisant pas usage de cette faculté, commis d'erreur manifeste d'appréciation.

5. Les dispositions de l'article UB6 du règlement du PLU de Peymeinade prévoient la possibilité de déroger aux prescriptions architecturales édictées par ce même article. Cette dérogation vise à permettre, selon le rapport de présentation du PLU, « *l'innovation architecturale tout en cadrant les propositions* », et entend ainsi assurer une harmonie architecturale dans un milieu urbain marqué par des constructions pavillonnaires de style néoprovençal, avec des toitures en pente assorties de tuiles canal. Pour refuser de faire application de cette dérogation, le maire de Peymeinade a relevé que le projet ne s'intégrait pas dans le paysage urbain environnant, notamment au regard des formes urbaines projetées assorties de toitures plates. Si la société requérante se prévaut de la circonstance selon laquelle elle a joint à son dossier de demande de permis de construire une étude d'insertion dans le site, celle-ci ne saurait suffire à lui permettre de bénéficier de la dérogation précitée. De plus, il ressort des pièces du dossier que si le projet en litige, se scinde en cinq bâtiments dont la taille et l'implantation a vocation à être en adéquation par rapport aux volumes des habitations voisines, les emprises au sol respectives de ces cinq bâtiments est supérieure aux quatre immeubles collectifs de petite taille et aux habitations pavillonnaires situés à proximité immédiate du projet. Par ailleurs, ces habitats présentent un style néoprovençal avec des toitures en pente et des génoises, formant ainsi un ensemble architectural cohérent, contrairement au projet litigieux. Si la société requérante se prévaut de la présence de constructions avec des toitures plates, ces constructions sont situées au-delà de la route départementale n° 2562, qui les sépare du quartier résidentiel où a vocation à s'implanter le projet en litige. Enfin, si la requérante fait valoir que les toitures terrasses sont végétalisées, de nature à renforcer l'intégration des bâtiments dans leur environnement immédiat, il ressort des documents d'insertion du projet que ce dernier sera, en dépit de l'importante végétalisation de la parcelle, visible de loin, ce qui nuit ainsi à l'unité architecturale du quartier résidentiel dans lequel il a vocation à s'implanter. Par suite, c'est sans entacher son arrêté d'erreur manifeste d'appréciation que le maire de Peymeinade a pu, pour ce motif, refuser à la société requérante la délivrance du permis de construire sollicité.

6. Il résulte de l'instruction que le maire de Peymeinade aurait pris la même décision s'il s'était fondé uniquement sur le motif tiré de l'article UB6 du règlement du PLU. Par suite, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête, la société M. n'est pas

fondée à demander l'annulation de l'arrêté du 3 février 2022 par lequel le maire de la commune de Peymeinade a refusé de lui délivrer un permis de construire n° PC 00609521E0030, ayant pour objet la construction d'un ensemble immobilier de 95 logements collectifs sur un terrain situé 26 avenue du docteur Belletrud. Ses conclusions à fin d'annulation ne peuvent donc qu'être rejetées, ainsi que par voie de conséquence, les conclusions aux fins d'injonction et d'astreinte.

Sur les frais de l'instance :

7. 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 la commune de Peymeinade, qui n'est pas la partie perdante, une quelconque somme au titre des frais exposés par la société M. et non compris dans les dépens. En revanche, il y a lieu de mettre à la charge de la société M. une somme de 1 500 euros à verser à la commune de Peymeinade en application de ces mêmes dispositions.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête de la société M. est rejetée.

Article 2 : La société M. versera à la commune de Peymeinade une somme de 1 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à la société M. et à la commune de Peymeinade.

Délibéré après l'audience du 5 mars 2025, à laquelle siégeaient :

M. Myara, président,
Mme Soler, première conseillère,
M. Garcia, conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 26 mars 2025.

Le rapporteur,

Signé

A. GARCIA

Le président,

Signé

A. MYARA

La greffière,

Signé

N. KATARYNEZUK

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

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NICE**

N° 2203353

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SOCIÉTÉ A [REDACTED]

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Guylène Sandjo
Rapporteure

Le tribunal administratif de Nice

Mme Mélanie Moutry
Rapporteure publique

(5ème chambre)

Audience du 18 mars 2025
Décision du 8 avril 2025

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête sommaire et un mémoire enregistrés les 7 juillet 2022 et 19 juin 2024, la société à responsabilité limitée A [REDACTED] (ci-après désignée « la société A [REDACTED] »), représentée par Me Zago, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 6 juillet 2022 par laquelle le maire de Peymeinade a rejeté implicitement sa demande tendant à élargir la voie communale dite chemin du Candéou, afin de permettre une desserte suffisante du lotissement pour lequel elle a sollicité un permis d'aménager en vue de la création d'un lotissement devant accueillir 7 lots ;

2°) d'enjoindre à la commune de Peymeinade de procéder aux travaux d'élargissement de la voie dénommée le Chemin du Candéou en considération de l'emplacement réservé N°4 prévu au plan local d'urbanisme de la commune, sous astreinte de 500 euros par jour de retard ;

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

Elle soutient que :

- la décision en litige est entachée d'un défaut de motivation ;
- elle méconnaît les dispositions de l'article L. 221-2 du code des communes ;
- elle viole les dispositions de l'article L. 2321-2 du code général des collectivités territoriales ;
- elle méconnaît les dispositions du plan local d'urbanisme applicable ;
- elle est entachée d'une erreur d'appréciation.

Par un mémoire en défense enregistré le 3 juin 2024, la commune de Peymeinade, représentée par Me Orlandini, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 1 500 euros soit mise à la charge de la société A■■■ au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient qu'aucun des moyens soulevés par société A■■■ n'est fondé.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code de la voirie routière ;
- 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 Sandjo, conseillère
- les conclusions de Mme Moutry, rapporteure publique,
- et les observations de Me Orlandini, représentant la commune de Peymeinade.

Considérant ce qui suit :

1. La société A■■■ a déposé une demande de permis d'aménager le 24 décembre 2021 en vue de la création de 7 lots à bâtir, sur un terrain de 12 663 m² situé chemin du Candéou à Peymeinade. Le 18 janvier 2022, la commune a demandé des pièces complémentaires pour l'instruction de la demande. Le courrier indiquait par ailleurs à la société pétitionnaire que, compte tenu du nombre de lots projetés, la voirie existante, constituée par le chemin du Candéou, « ne pourra pas supporter l'accueil de véhicules journaliers supplémentaires dans des conditions satisfaisantes ». Par lettre du 3 mai 2022, reçue en mairie le 6 mai suivant, la société A■■■ a mis en demeure la commune de faire procéder à l'élargissement de la voie. En l'absence de réponse de la commune, une décision implicite de rejet est née. Par sa requête, la société A■■■ demande au tribunal d'annuler cette décision et d'enjoindre à la commune de procéder aux travaux d'élargissement de la voie.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne le défaut de motivation :

2. Aux termes de l'article L 211-2 du code des relations entre le public et l'administration : « *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 : / 1° Restreignent l'exercice des libertés publiques ou, de manière générale, constituent une mesure de police ;/ 2° Infligent une sanction ;/ 3° Subordonnent l'octroi d'une autorisation à des conditions restrictives ou imposent des sujétions ;/ 4° Retirent ou abrogent une décision créatrice de droits ;/ 5° Opposent une prescription, une forclusion ou une déchéance ;/ 6° Refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir ;/ 7° Refusent une autorisation, sauf lorsque la*

communication des motifs pourrait être de nature à porter atteinte à l'un des secrets ou intérêts protégés par les dispositions du a au f du 2° de l'article L. 311-5 ;/ 8° Rejetten un recours administratif dont la présentation est obligatoire préalablement à tout recours contentieux en application d'une disposition législative ou réglementaire. ». Et selon l'article L. 232-4 du même code : « Une décision implicite intervenue dans les cas où la décision explicite aurait dû être motivée n'est pas illégale du seul fait qu'elle n'est pas assortie de cette motivation. / Toutefois, à la demande de l'intéressé, formulée dans les délais du recours contentieux, les motifs de toute décision implicite de rejet devront lui être communiqués dans le mois suivant cette demande. Dans ce cas, le délai du recours contentieux contre ladite décision est prorogé jusqu'à l'expiration de deux mois suivant le jour où les motifs lui auront été communiqués. ».

3. La décision, au demeurant implicite, par laquelle la commune a refusé de procéder à des travaux d'élargissement du chemin du Candéou sollicitée par la société requérante n'est pas au nombre des décisions qui doivent être motivées conformément aux dispositions de l'article L. 211-2 et suivants du code des relations entre le public et l'administration. Par suite, le moyen tiré du défaut de motivation ne peut être qu'écarté.

En ce qui concerne le moyen tiré de la violation de l'article L. 2321-2 du code général des collectivités territoriales :

4. D'une part, aux termes de l'article L. 2321-2 du code général des collectivités territoriales, dans sa version applicable au litige : « *Les dépenses obligatoires comprennent notamment :/ (...)/ 20° Les dépenses d'entretien des voies communales ;/ (...)* ». Et selon l'article L. 141-8 du même code : « *Les dépenses d'entretien des voies communales font partie des dépenses obligatoires mises à la charge des communes par l'article L. 2321-2 du code des communes* ». Il résulte de ces dispositions que les dépenses obligatoires pour les communes incluent les dépenses d'entretien des seules voies communales. Toutefois, l'obligation d'entretien des voies communales imposée aux communes par l'article L. 2321-2 (20°) du code général des collectivités territoriales ne s'étend pas aux travaux d'amélioration et d'élargissement et ne saurait avoir pour effet de contraindre une commune à procéder à l'élargissement d'une voie communale aux fins de rendre constructible les terrains des riverains. Le droit d'accès à la voirie communale n'emporte aucun droit à l'amélioration dudit accès.

5. Il ressort des pièces du dossier, et n'est pas contesté, au demeurant, que le chemin du Candéou est ainsi affecté à l'usage du public dès lors, notamment, que cette voie, qui a d'ailleurs fait l'objet d'un élargissement en 2016, est utilisée par les riverains mais également par d'autres usagers à des fins de circulation terrestre, qu'une ligne de bus dessert ce chemin qui est d'ailleurs entretenu par la commune. Les circonstances que la commune aurait défini des emplacements réservés et qu'elle aurait accordé de nombreuses autorisations d'urbanisme sur des terrains longeant le chemin du Candéou ne sont pas de nature à transformer l'étendue de l'obligation d'entretien de la voie en une obligation d'élargissement. Ainsi, en refusant de faire droit à la demande d'élargissement du chemin du Candéou, la commune de Peymeinade n'a pas méconnu les dispositions de l'article L. 2321-2 (20°) du code général des collectivités territoriales citées au point 4 du présent jugement.

En ce qui concerne le moyen tiré de la méconnaissance du plan local d'urbanisme :

6. Pour soutenir que le maire de la commune de Peymeinade a illégalement refusé de faire usage de ses pouvoirs de police administrative, la société requérante fait valoir qu'en instituant dans le plan local d'urbanisme un emplacement réservé (ER N°4), la commune a elle-même validé le principe d'un élargissement du chemin du Candéou pour permettre la fluidification de la

circulation routière et la sécurité des piétons. Elle s'appuie sur les dispositions de l'article L. 112-2 du code de la voirie routière selon lequel : « *La publication d'un plan d'alignement attribue de plein droit à la collectivité propriétaire de la voie publique le sol des propriétés non bâties dans les limites qu'il détermine./ Le sol des propriétés bâties à la date de publication du plan d'alignement est attribué à la collectivité propriétaire de la voie dès la destruction du bâtiment./ Lors du transfert de propriété, l'indemnité est, à défaut d'accord amiable, fixée et payée comme en matière d'expropriation.* ».

7. Toutefois, et d'une part, il ressort des pièces du dossier que la décision mise en litige s'est bornée à refuser de procéder à l'élargissement de la voie qui lui était demandé, et n'emporte aucunement refus d'un permis de construire. D'autre part, la procédure d'alignement visée à l'article L. 112-2 du code de la voirie routière invoqué permet uniquement de déterminer la limite du domaine public routier aux fins de le protéger des empiétements des propriétés riveraines. En tout état de cause, aucune disposition du code de l'urbanisme, aucune autre disposition législative ou réglementaire, ni aucun principe général du droit n'impose à une commune bénéficiaire d'un emplacement réservé de réaliser l'aménagement prévu, l'existence d'une servitude n'ayant pour but que de rendre impossible toute construction sur un terrain grevé qui ne serait pas compatible avec la destination de l'emplacement réservé et permettre au propriétaire du terrain grevé de cette servitude de délaisser son terrain ce moyen est inopérant. Dans ces conditions, le moyen tiré de la méconnaissance du plan local d'urbanisme doit être écarté.

8. Il résulte de tout ce qui précède que la société A■■■ n'est pas fondée à demander l'annulation de la décision implicite de rejet née le 6 juillet 2022. Par voie de conséquence, ses conclusions à fin d'injonction ne peuvent qu'également être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

9. 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 Peymeinade, qui n'est pas dans la présente instance la partie perdante, la somme demandée par la société A■■■ au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens.

10. Il y a lieu, en revanche, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de la société A■■■ une somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par la commune de Peymeinade et non compris dans les dépens.

D É C I D E :

Article 1^{er} : La requête de la société A■■■ est rejetée.

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

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à la société à responsabilité limitée A■■■ et à la commune de Peymeinade.

Délibéré après l'audience du 18 mars 2025, à laquelle siégeaient :

M. d'Izarn de Villefort, président,
Mme Duroux, première conseillère,
Mme Sandjo, conseillère,
assistés de Mme Antoine, greffière.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 8 avril 2025.

La rapporteure,

signé

G. SANDJO

Le président,

signé

P. d'IZARN de VILLEFORT

La greffière,

signé

B-P. ANTOINE

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,