



TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NICE

LA LETTRE DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE NICE

n° 59 – octobre 2025

SOMMAIRE

ACTES LEGISLATIFS ET ADMINISTRATIFS	1
COLLECTIVITES TERRITORIALES	1
COMPETENCE	2
CONTRIBUTIONS ET TAXES	3
ETRANGERS	3
MARCHES ET CONTRATS ADMINISTRATIFS	4
NATURE ET ENVIRONNEMENT	4
POLICE	5
PORTS	5
PROCEDURE	5
RESPONSABILITE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE	6
URBANISME ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	7



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.

ACTES LEGISLATIFS ET ADMINISTRATIFS

N°1 : VALIDITE DES ACTES ADMINISTRATIFS – Compétence – Autorité préfectorale.

En vertu de l'article 34 de la Constitution, la détermination des transferts de compétences entre l'État et les collectivités territoriales, de même que la répartition entre plusieurs catégories de collectivités territoriales de leurs attributions respectives, relèvent du domaine de la loi. Les dispositions de l'article 6 de la loi du 22 juillet 1983

ne font cependant pas obstacle à ce que le préfet de département, compétent pour constater la liste des ports qui, à compter de la date d'entrée en vigueur de ces dispositions, ont été transférés aux départements et aux communes, apporte ultérieurement à cette liste, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, les modifications qui s'imposent par suite d'un changement dans les circonstances de droit ou de fait ou pour mettre fin à une illégalité existant dès l'origine.

Il résulte des dispositions de l'article 72 de la Constitution qu'il appartient au législateur de prévoir l'intervention du représentant de l'Etat pour remédier, sous le contrôle du juge, aux difficultés résultant de l'absence de décision de la part des autorités décentralisées compétentes en se substituant à ces dernières lorsque cette absence de décision risque de compromettre le fonctionnement des services publics et l'application des lois. En modifiant son arrêté fixant la liste des ports qui ont été transférés aux départements et aux communes en application de la loi du 22 juillet 1983 et donc en exerçant une compétence propre, le préfet ne peut néanmoins être regardé, ainsi qu'il est soutenu, comme se substituant sans y être habilité par une disposition législative aux communes dans l'exercice de la compétence de principe qu'elles tirent de l'article 6 de la loi du 22 juillet 1983 en matière de création, d'aménagement et d'exploitation d'un port de plaisance. Il ne peut davantage être regardé comme procédant au transfert d'une compétence d'une commune à une autre.

Il en résulte que le préfet des Alpes-Maritimes est compétent pour modifier son arrêté fixant la liste des ports qui ont été transférés aux départements et aux communes en application de la loi du 22 juillet 1983.

TA Nice, 5^{ème} chambre, 3 juin 2025, préfet des Alpes-Maritimes, commune de Théoule sur Mer, commune de Mandelieu-la-Napoule, n^{os} 2200964, 2203008, 2204759, 2300567, 2304860, 2407168, M. d'Izarn de Villefort, pdt, Mme Sandjo, rapp., Mme Moutry, rapp. publ.

Ce jugement fait l'objet d'un appel.

COLLECTIVITES TERRITORIALES

N°2 : Etablissements publics de coopération intercommunale - Syndicats de communes – Transfert des agents d'une commune au titre de la compétence transférée.

Lorsque les parties soumettent au juge un litige relatif à l'exécution du contrat qui les lie, il incombe en principe à celui-ci, eu égard à l'exigence de loyauté des relations contractuelles, de faire application du contrat. Toutefois dans le cas seulement où il constate une irrégularité invoquée par une partie ou relevée d'office par lui, tenant au caractère illicite du contenu du contrat ou à un vice d'une particulière gravité relative notamment aux conditions dans lesquelles les parties ont donné leur consentement, il doit écarter le contrat et ne peut régler le litige sur le terrain contractuel.

Si la commune de Drap soutient en défense que le SICTEU-VP n'était pas recevable, en sa qualité de partie à un contrat administratif, à contester la légalité des titres exécutoires litigieux dès lors que ceux-ci constituent des mesures d'exécution de la convention du 10 mai 2021 et de son avenant du 1^{er} décembre 2021, aucun principe ne fait toutefois obstacle à ce que le SICTEU-VP puisse contester la légalité desdits titres exécutoires en se prévalant, notamment, du défaut de base légale de la créance objet de ces titres exécutoires.

En l'espèce, il résulte de l'instruction que les agents de la commune de Drap ont été transférés au SICTEU-VP au titre de la compétence transférée au SICTEU-VP depuis l'arrêté du 5 mai 1966 en matière de collecte et de traitement des eaux usées de la vallée des Paillons. Dès lors, c'est dans le cadre légal des dispositions précitées des articles L. 5211-4-1 et D. 5211-16 du code général des collectivités territoriales qu'une convention de mise à disposition des agents communaux au profit du SICTEU-VP devait être adoptée, et non, comme cela a été le cas, sur le fondement des dispositions de l'article L. 512-7 du code général de la fonction publique et du décret n°2008-580 du 18 juin 2008 relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics administratifs locaux. Par suite, la convention du 10 mai 2021 et l'avenant du 1^{er} décembre 2021 à ladite convention sont entachés d'illégalité par méconnaissance du champ d'application de la loi, et présentent donc un contenu illicite, et dès lors, la créance objet des titres exécutoires litigieux est ainsi dépourvue de base légale.

(1) Cf. CE, 28 décembre 2009, Commune de Béziers, n° 304802, A.

TA Nice, 2^{ème} chambre, 19 mai 2025, Syndicat intercommunal de traitement et de collecte des eaux usées de la vallée des Paillons, n°s 2200875 et n°2200805, M. Sylvestre-Toussaint-Fortesa, pdt, M. Bulit, rapp., M. Holzer, rapp. publ.

Ce jugement fait l'objet d'un appel.

COMPETENCE

N°3 : REPARTITION DES COMPETENCES ENTRE LES DEUX ORDRES DE JURIDICTION – Responsabilité sans faute de l'Etat – Action engagée par un collaborateur occasionnel du service public – Réparation des dommages

subis lors de la participation à une opération de police judiciaire – Compétence du juge administratif (non).

L'action fondée sur une responsabilité sans faute de l'Etat en raison du préjudice résultant d'une opération de police judiciaire relève de la compétence de la juridiction judiciaire. Il en va ainsi de l'action engagée par un collaborateur occasionnel du service public pour obtenir la réparation de dommages subis lors d'une opération de police judiciaire. (1).

Il résulte de l'instruction que M. F qui a porté assistance à une personne victime d'une agression de la part d'un groupe d'individus a été lui-même agressé par ces mêmes individus. En intervenant à l'encontre des agresseurs, dans un contexte d'urgence et en l'absence de la police, l'intéressé doit être regardé comme ayant collaboré à l'exécution du service public que constitue la police judiciaire. Dès lors, la demande d'indemnisation du FGTI, subrogé dans les droits de M. F, relève de la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire.

(1) Cf. TC, 13 mai 2024, Garde des sceaux, ministre de la justice c/ M. Terrien et autre, n° 4305, A

TA Nice, 6^{ème} chambre, 1^{er} août 2025, FGTI, n° 2205050, M. Soli, pdt, Mme Ruiz, rapp., Mme Guilbert, rapp. publ.

N°4 : REPARTITION DES COMPETENCES ENTRE LES DEUX ORDRES DE JURIDICTION – Expropriation.

Il résulte des articles L. 311-4, L. 321-1, R. 311-4 et R. 311-5 du code de l'expropriation que l'indemnité d'expropriation doit, en principe, couvrir tous les dommages subis par l'exproprié du fait de l'opération entreprise, même au regard des parcelles qui demeurent sa propriété (1).

Il résulte des articles L. 211-1 et L. 311-5 du code de l'expropriation que la juridiction administrative n'est pas compétente pour connaître de la contestation du montant de l'indemnité d'expropriation fixée par le juge de l'expropriation.

Les demandes des requérants tendant, d'une part, au versement d'une indemnité correspondant à la différence entre le montant fixé par la proposition d'offre d'indemnisation du département et la valeur vénale actuelle de leurs parcelles, incluant les trois places de parking et la perte de 15 m² de terrain constructible ne sont pas au nombre de celles dont il appartient à la juridiction administrative de connaître.

En revanche, la juridiction administrative reste compétente pour connaître d'une action en responsabilité en matière de dommages de travaux publics.

Il résulte de l'instruction que le projet déclaré d'utilité publique a seulement pour objet et pour effet de transférer l'assiette d'une piste existante dans le domaine public, afin notamment de veiller à son entretien et à la sécurité des usagers, dès lors que les riverains propriétaires, au nombre desquels figurent les requérants, n'en assument pas la charge. Il n'est pas contesté, au demeurant, que la piste du Mont Vial a la qualité d'un ouvrage public à l'égard duquel les requérants ont la qualité de tiers. S'ils font état de difficultés

d'accès à leur propriété, les pièces du dossier ne permettent pas d'établir la réalisation d'un projet de création d'une nouvelle route générant une augmentation du trafic routier.

(1) Cf. TC, 06/05/2002, M. et Mme Dehondt Goudal contre Etat, n° 3291

TA Nice, 5^{ème} chambre, 24 juillet 2025, M. et Mme D., n° 2306360, M. d'Izarn de Villefort, pdt, Mme Sandjo, rapp., Mme Moutry, rapp. publ.

CONTRIBUTIONS ET TAXES

N° 5 : - IMPOTS SUR LES REVENUS ET BENEFICES - Présomption de perception de revenus en cas de trafic de stupéfiants - Exemple d'application.

L'article 1649 quater-0 B bis du code général des impôts institue une présomption de revenus pour les contribuables commettant notamment des infractions liées au trafic de stupéfiants. Ce régime d'imposition ne vise pas à imposer les profits issus de ce trafic, mais à taxer le revenu imposable qui, correspondant à la valeur des biens objet de l'infraction, est présumé avoir été perçu par les personnes qui les détiennent et sont coupables de ces infractions. Pour échapper à cette présomption, le contribuable doit établir qu'il n'a pas eu, en réalité, la libre disposition des biens objet de l'infraction.

En l'espèce, le requérant n'a pas rapporté devant le tribunal la preuve qu'il n'avait pas eu la libre disposition des biens en litige. Ces derniers avaient en effet été saisis dans trois box de garage qui, s'ils n'appartenaient pas à l'intéressé, étaient laissés à sa disposition par des proches. Si le requérant soutenait notamment que le véhicule de marque Lamborghini ne lui appartenait pas, le tribunal a rappelé que la notion de libre disposition n'est pas limitée à la personne juridiquement propriétaire des biens objet de l'infraction. Or, en l'espèce, seul le requérant avait l'usage de ce véhicule. Enfin, si l'intéressé indiquait ne pas avoir tiré de revenus des produits stupéfiants découverts dans le cadre de la perquisition, le tribunal a rappelé que cette circonstance était sans incidence sur la notion de libre disposition.

TA Nice, 3^{ème} chambre, 4 juin 2025, M. D., n° 2205942, Mme Sorin, pdte, M. Loustalot-Jaubert, rapp., M. Ringeval, rapp. publ.

Ce jugement fait l'objet d'un appel.

N° 6 : - CONTROLE FISCAL - Demande de justification - Professions soumises au secret professionnel - Communication à l'administration de justificatifs comportant des éléments soumis au secret professionnel - Justificatifs fournis sans demande de l'administration fiscale - Irrégularité de la procédure (non).

Lors d'une vérification de comptabilité d'une avocate, profession soumise au secret professionnel, les services fiscaux lui ont demandé

de justifier des sommes exclues de la base d'imposition de la taxe sur la valeur ajoutée en justifiant de la qualité de débours de ces sommes. L'avocate a fourni des documents faisant apparaître des éléments soumis au secret professionnel. En application des dispositions des articles 226-13, 226-14 du code pénal, de l'article 66-5 de la loi du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques, des articles 1649 quater G et 99 du code général des impôts ainsi que de l'article L. 13-0-A du livre des procédures fiscales, s'il n'est pas fait obstacle à ce que l'administration prenne connaissance, pendant les opérations de contrôle, de factures établies par un avocat pour des prestations destinées à des clients nommément désignés, dès lors que ces documents ne comportent aucune indication, même sommaire, sur la nature des prestations fournies à ces clients, il est fait obstacle à ce que le vérificateur procède à des demandes complémentaires relatives à l'identité des clients concernés ou cherche à obtenir des renseignements sur la nature des prestations fournies. L'administration peut prendre connaissance, en consultant les seules pièces comptables qu'elle est en droit de consulter, de l'identité des clients auxquels des prestations ont été facturées ou ayant procédé aux paiements inscrits en comptabilité, à condition de ne pas procéder à des investigations complémentaires relatives à leur identité.

En l'espèce, le tribunal a retenu que l'administration fiscale s'était contentée de prendre connaissance des pièces produites par l'avocate sans procéder à une demande portant sur l'obtention de renseignements supplémentaires sur l'identité des clients auxquels des prestations auraient été facturées ni sur la nature des prestations. Le tribunal en a déduit que s'il y avait eu une violation du secret professionnel, cette violation était imputable à l'avocate et non à l'administration et qu'ainsi la procédure suivie par l'administration ne pouvait être considérée de ce fait comme étant irrégulière.

TA Nice, 3^{ème} chambre, 4 juin 2025, Mme S., n° 2203063, Mme Sorin, présidente-rapp., M. Ringeval, rapp. publ.

ETRANGERS

N° 7 : OBLIGATION DE QUITTER LE TERRITOIRE FRANÇAIS (OQTF) - Légalité d'une OQTF fondée sur le non-renouvellement d'une autorisation provisoire de séjour délivrée à un étranger à la suite d'un refus de renouvellement de sa carte de résident en application du 1° de l'article L. 432-3 du CESEDA - Absence.

Lorsque, sur le fondement du 1° de l'article L. 432-3 du CESEDA, le renouvellement de la carte de résident d'un étranger lui est refusé au motif que sa présence en France constitue une menace grave pour l'ordre public, l'autorité administrative, conformément à l'article L. 432-12 de ce code, ne peut, sur le fondement de l'article L. 611-1 du même code, l'obliger à quitter le territoire français.

Elle peut, le cas échéant, décider de l'expulser, comme le prévoit l'article L. 631-1 de ce code.

En l'espèce, l'intéressé s'était vu refuser le renouvellement de son certificat de résidence algérien d'une durée de dix ans au motif que sa présence en France constituait une menace grave pour l'ordre public, en application du 1° de l'article L. 432-3 du CESEDA. Il s'était vu délivrer, en lieu et place, une autorisation provisoire de séjour conformément aux dispositions de l'article L. 432-12 du CESEDA. Si le préfet s'est ensuite fondé sur la circonstance que l'intéressé n'aurait pas demandé le renouvellement de cette autorisation provisoire de séjour pour estimer que celui-ci était en situation irrégulière sur le territoire, il ne pouvait légalement prendre à son encontre une obligation de quitter le territoire français sur le fondement des dispositions de l'article L. 611-1 du CESEDA.

TA Nice, 4^{ème} chambre, 2 juillet 2025, M. B., n° 2501568, M. Myara, pdt, Mme Soler, rapp., M. Beyls, rapp. publ.

MARCHES ET CONTRATS ADMINISTRATIFS

N°8 : REGLES DE PROCEDURE CONTENTIEUSE SPECIALES – Différend entre le titulaire du marché et le maître d'ouvrage – Délai pour former une réclamation à compter du jour d'apparition du différend.

Il résulte de ces stipulations que, lorsqu'intervient, au cours de l'exécution d'un marché, un différend entre le titulaire et l'acheteur, résultant d'une prise de position écrite, explicite et non équivoque émanant de ce dernier et faisant apparaître le désaccord, le titulaire doit présenter, dans le délai qu'elles prescrivent, un mémoire en réclamation, à peine d'irrecevabilité de la saisine du juge du contrat. (1).

En l'espèce, le décompte général du marché a été établi conformément au projet de décompte de la société E et sans contestation le 30 mai 2018 et a été réglé le 3 août 2018. La requérante a toutefois, le 16 octobre 2018, pour la première fois, adressé au maître d'ouvrage une demande de règlement complémentaire à laquelle il n'a pas été répondu. La société requérante a alors saisi, le 22 juillet 2019, le comité consultatif de règlement amiable des litiges de ses prétentions indemnitaires à l'égard du maître d'ouvrage relatives aux demandes de règlement complémentaire. Par ailleurs, dans le cadre de la procédure devant le comité consultatif de règlement amiable des litiges, le maître d'ouvrage a produit un mémoire le 13 janvier 2020 par lequel il a refusé de faire droit aux prétentions indemnitaires de la société E. Dans les circonstances de l'espèce, à défaut d'autres éléments révélant l'apparition du différend à une date antérieure, le différend doit être regardé comme étant apparu à la date à laquelle le premier mémoire en défense produit par le maître d'ouvrage devant le comité consultatif de règlement amiable des litiges a été communiqué à la société E, soit au plus tard le 13 janvier 2020. Or, ce n'est que le 27 décembre 2022, soit au-delà du délai de deux mois, imparti par les stipulations

de l'article 37 du CCAG applicable aux marchés de propriété intellectuelle que la société requérante a saisi le maître d'ouvrage d'une réclamation en vue du règlement de ce différend. La fin de non-recevoir opposée en défense tenant à la tardiveté de la demande indemnitaire présentée par la société requérante est donc fondée.

(1) Cf. CE, 29 décembre 2022, Grand port maritime de Marseille, n° 458678, B (s'agissant des marchés de travaux) ; CE, 18 octobre 2024, commune de Cavalaire-sur-Mer, n° 476242, C (s'agissant d'un marché de maîtrise d'œuvre)

TA Nice, 6^{ème} chambre, 17 juin 2025, société E, n° 2301562, M. Soli, pdt, Mme Ruiz, rapp., Mme Guilbert, rapp. publ.

Ce jugement fait l'objet d'un appel.

NATURE ET ENVIRONNEMENT

N°9 : – DIVERS REGIMES PROTECTEURS DE L'ENVIRONNEMENT – Qualité de l'air – Plan de protection de l'atmosphère (PPA).

Par un arrêté du 5 avril 2022, le préfet des Alpes-Maritimes a approuvé le plan de protection de l'atmosphère (PPA) des Alpes-Maritimes fixant des objectifs pour l'année 2025. Cet outil de planification couvre soixante-neuf communes de la bande côtière des Alpes-Maritimes et a pour objet de ramener dans le délai le plus court possible, à l'intérieur de ce périmètre, la concentration en polluants dans l'atmosphère à un niveau conforme aux normes de qualité de l'air. Il vise notamment à atteindre l'objectif d'aucune population exposée à des dépassements de la valeur limite en dioxyde d'azote à l'horizon 2025. Conçu comme une « boîte à outil » à vocation opérationnelle, ce plan comprend notamment des prescriptions locales, tant préventives que correctives, applicables aux différentes sources de pollution. Estimant ce PPA peu ambitieux et incomplet, deux Niçois ont formé un recours contre l'arrêté préfectoral du 5 avril 2022 approuvant ce plan. Le tribunal n'a pas fait droit à leur recours.

Le tribunal a tout d'abord rappelé que le PPA n'était que l'un des volets de l'action de l'Etat tendant au respect des valeurs limites réglementaires, de sorte que le préfet en charge de la mise en œuvre de ce plan était soumis à une obligation de moyens et non de résultat. Par conséquent, il ne revenait pas au tribunal de contrôler le manque d'ambition du PPA.

S'agissant du secteur des transports, principale source de pollution de l'air dans les Alpes-Maritimes, le tribunal a considéré que les requérants n'établissaient pas que les mesures prévues étaient manifestement insuffisantes par rapport aux objectifs du PPA. D'une part, s'agissant du transport routier, les requérants déploraient le manque d'ambition de la zone à faibles émissions qui était alors en cours d'instauration sur le territoire de la métropole Nice Côte d'Azur au motif qu'elle ne concernait pas les axes les plus pollués, tels que la voie Mathis, et ne s'appliquait pas aux véhicules motorisés à deux ou trois roues. Toutefois, le PPA s'était borné à annoncer la mise

en place d'une telle zone, sans prévoir ni son périmètre géographique ni les véhicules concernés, ces modalités ayant été précisées par une décision distincte du président de la métropole. D'autre part, s'agissant du transport aérien, si les requérants déploraient l'absence de prise en compte du projet d'extension de l'aéroport Nice Côte d'Azur, le tribunal a relevé qu'à la date de l'approbation du PPA, l'état d'avancement de ce projet ne permettait pas d'évaluer son impact sur les objectifs fixés.

TA Nice, 3^{ème} chambre, 4 juin 2025, M. X. et M. Y., n° 2202492, Mme Sorin, pdte, M. Loustalot-Jaubert, rapp., M. Ringeval, rapp. publ.

POLICE

N°10 : POLICE GENERALE – Marchés et foires – Décision retirant à un commerçant non sédentaire une autorisation d'occupation du domaine public – Espèce.

En vertu des dispositions du 3° de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, le maire est, dans le cadre de ses pouvoirs de police des marchés, l'autorité compétente pour statuer sur les demandes d'autorisations d'occupation des emplacements de ces dépendances du domaine public communal, en se fondant sur des motifs tirés tant de l'ordre public, de l'hygiène et de la fidélité du débit des marchandises que de la meilleure utilisation du domaine public (1).

Pour retirer l'autorisation d'occupation du domaine public du requérant en sa qualité de commerçant non sédentaire, le maire s'est fondé sur le vol avec violence commis par son fils mineur, expliquant que cette circonstance, en raison de la colère des habitants et des menaces pesant sur sa famille, était de nature à compromettre la tranquillité et la sécurité publiques sur le marché.

Toutefois, il ne ressort pas des pièces du dossier que la présence du requérant sur le marché aurait été de nature à constituer un trouble à l'ordre public et à la tranquillité publique. Par suite, et alors que l'intéressé a toujours déclaré condamner les actes de son enfant, la mesure de retrait de l'autorisation d'occupation du domaine public prise à l'encontre du requérant présente un caractère excessif par rapport aux fins recherchées en matière de tranquillité et d'ordre public.

(1) Cf. CAA Nantes, 11 octobre 2023, Nantes Métropole, n° 23NT02711, C

TA Nice, 4^{ème} chambre, 21 mai 2025, M. A, n° 2205748, M. Myara, pdt, Mme Soler, rapp., M. Beyls, rapp. publ.

PORTS

N°11 : POLICE DES PORTS – Distinction entre l'autorité portuaire et l'autorité de police portuaire – conséquences – incompétence du

président de la métropole pour exercer la police du plan d'eau.

En vue de limiter l'impact environnemental des navires de croisière de grande capacité, en particulier sur les écosystèmes, le président de la Métropole Nice Côte d'Azur a interdit, à compter du 11 juillet 2025, dans le port de Nice, l'amarrage, l'embarquement et le débarquement des passagers des navires de croisière dont la capacité d'accueil excède 450 passagers ainsi que, à compter de la même date, l'embarquement et le débarquement dans le port de Villefranche – Santé des passagers des navires de croisière dont la capacité d'accueil excède 2 500 passagers. En outre, l'arrêté limite à 65 par an, et dans la limite d'un seul navire de croisière par jour, le nombre d'escales des navires de croisière autorisés dans le port de Villefranche – Santé. Estimant que ces mesures ne pouvaient légalement être prises par le président de la métropole et qu'elles étaient de nature à porter atteinte à la liberté d'aller et venir et à la liberté du commerce et de l'industrie, le préfet des Alpes-Maritimes a saisi le juge des référés du tribunal administratif de Nice d'un référé tendant à la suspension de cet arrêté, lequel a fait l'objet d'une audience publique le 10 juillet 2025.

La juge des référés a estimé que le président de la Métropole Nice Côte d'Azur n'était pas compétent pour édicter de telles mesures, seul le préfet des Alpes-Maritimes pouvant, dans le cadre de ses pouvoirs de police du plan d'eau, organiser les entrées, les sorties et les mouvements des navires. Constatant que ces mesures avaient pour effet de compromettre la liberté d'aller et venir des passagers des navires de croisière et la liberté du commerce et d'industrie des opérateurs des navires de croisière, la juge des référés a suspendu l'exécution de l'arrêté du président de la métropole.

TA Nice, juge des référés, 13 juillet 2025, Préfet des Alpes-Maritimes, n° 2503852, Mme Pouget

PROCEDURE

N°12 : INTRODUCTION DE L'INSTANCE – Point de départ des délais – Notification à l'avocat mandaté par le requérant – Retour du pli recommandé contenant la décision administrative – Preuve de la notification régulière de l'avis au requérant

Il incombe à l'administration, lorsqu'elle oppose une fin de non-recevoir tirée de la tardiveté d'une action introduite devant une juridiction administrative, d'établir la date à laquelle la décision attaquée a été régulièrement notifiée à l'intéressé. En cas de retour à l'administration, au terme du délai de mise en instance, du pli recommandé contenant la décision, la notification est réputée avoir été régulièrement accomplie à la date à laquelle ce pli a été présenté à l'adresse de l'intéressé, dès lors du moins qu'il résulte soit de mentions précises, claires et concordantes portées sur l'enveloppe, soit, à défaut, d'une attestation du service postal ou d'autres éléments de preuve, que le préposé a, conformément à la réglementation en

vigueur, déposé un avis d'instance informant le destinataire que le pli était à sa disposition au bureau de poste (1). Compte tenu des modalités de présentation des plis recommandés prévues par la réglementation postale, doit être regardé comme portant des mentions précises, claires et concordantes suffisant à constituer la preuve d'une notification régulière le pli recommandé retourné à l'administration auquel est rattaché un volet « avis de réception » sur lequel a été apposée par voie de duplication la date de vaine présentation du courrier et qui porte, sur l'enveloppe ou l'avis de réception, l'indication du motif pour lequel il n'a pu être remis (2).

Par courrier électronique du 7 mars 2022, Mme B a informé la commune de Saint-Martin-Vésubie, en réponse au mail qui lui avait été adressé aux fins de constitution de son dossier invalidité, que pour toute demande la concernant, il convenait de se rapprocher de son avocat, Me X. Par lettre recommandée avec accusé de réception datée du 9 janvier 2023, la commune de Saint-Martin-Vésubie a adressé l'arrêté en litige, lequel comportait, contrairement à ce que soutient la requérante, la mention des voies et délais de recours, à Me X, avocat mandaté par Mme B. Il ressort des pièces versées aux débats que l'avis de réception attaché à ce pli recommandé a été retourné à la commune avec la mention « pli avisé et non réclamé » et que la date de première présentation de ce pli, renseignée par les services postaux, est le 10 janvier 2023 avec pour motif de non distribution l'indication « absent ». Dans ces conditions, la décision litigieuse doit être regardée comme lui ayant été régulièrement notifiée à la date de première présentation du pli, soit le 10 janvier 2023.

Cette notification a fait courir le délai de recours à l'encontre de Mme B même si celle-ci n'a pas été personnellement avisée de cette décision. A cet égard, la requérante n'élève aucune contestation en ce qui concerne la qualité de son conseil, en vertu de laquelle Me X a agi en lieu et place de l'intéressée auprès de l'autorité administrative (3).

Si la requérante soutient néanmoins que le pli recommandé n'a pas été présenté le 10 janvier 2023 à son conseil mais ne lui a été remis dans sa boîte aux lettres que le 24 janvier 2023, les pièces produites au soutien de ses allégations, ne sont pas de nature à contredire les mentions portées sur l'avis de passage par les services postaux. Dans ces conditions, le délai de recours contentieux à l'encontre de l'arrêté du 6 janvier 2023 a commencé à courir le 11 janvier 2023 et était dès lors expiré le 24 mars 2023, date à laquelle l'intéressée a introduit son recours devant le tribunal administratif. Il s'ensuit que la requête est tardive.

(1) Cf. CE, 4 avril 2012 Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration c/ M. Brun, n° 341146, B

(2) Cf. CE, 15 novembre 2019, Ministre de l'action et des comptes publics c/ Mme Fei, n° 420509, B

(3) Cf. CE, 13 mars 2006, M. Ait Mbarek, n° 269029, B ; CE, 15 décembre 2010, M. Develter, n° 328482, 328483, 328484, 328485, 328486, B

TA Nice, 6^{ème} chambre, 4 août 2025, Mme B, n° 2301428, M. Silvestre-Toussaint-Fortesa,

pdt, Mme Gazeau, rapp., Mme Guilbert, rapp. publ.

N°13 : REFERE SUSPENSION – Apposition de drapeaux israéliens sur le fronton d'une mairie – Symbole d'une revendication d'une opinion politique (oui en l'espèce) – Condition d'urgence remplie eu égard au contexte international existant à la date de l'ordonnance – Condition tenant à l'existence de moyens propres à créer un doute sérieux sur la légalité de la décision (oui).

Par deux requêtes, M. B et autres et Mme R. et autres ont demandé au juge du référé suspension de suspendre les décisions implicites par lesquelles le maire de Nice avait refusé de retirer les drapeaux israéliens hissés sur le fronton de la mairie de Nice. Le juge des référés a considéré que les deux conditions du référé suspension étaient remplies : l'existence d'une situation d'urgence et d'un moyen propre à créer un doute sérieux quant à la légalité des décisions.

S'agissant de l'urgence, le juge a considéré qu'en dépit de la volonté du maire de Nice de cantonner l'apposition des drapeaux israéliens sur le fronton de la mairie de Nice à un symbole de soutien aux otages israéliens détenus par le Hamas, organisation terroriste, ce pavoisement, eu égard à sa persistance dans le temps, à l'ampleur prise par le conflit au Moyen-Orient et aux tensions mondiales existantes, ne pouvait être regardé comme un unique symbole de soutien aux otages mais devait également être regardé comme un soutien à l'Etat israélien, les drapeaux étant au demeurant les symboles politiques d'une autorité étrangère. Le juge en a déduit que l'apposition des drapeaux israéliens sur le fronton de la mairie de Nice devait donc être considérée comme symbolisant la revendication d'une opinion politique et que dans ces conditions, au regard du contexte international et de l'intensification du conflit au Moyen-Orient, la condition tenant à l'urgence devait être remplie.

S'agissant du doute sérieux, le juge des référés a considéré que les moyens tirés de la méconnaissance du principe de neutralité du service public et de la méconnaissance des dispositions des articles L. 2121-29 et L. 2122-21 du code général des collectivités territoriales étaient de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité des décisions.

TA Nice, juge des référés, 25 juin 2025, Mme R. et autres, n° 2503174, M. B et autres, n° 2503369

RESPONSABILITE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE

N°14 : RESPONSABILITE REGIE PAR DES TEXTES SPECIAUX – Attroupements et rassemblements (art. L. 211-10 du code de la sécurité intérieure) – Intervention des forces de police – Espèce.

La responsabilité civile de l'Etat en réparation des dommages résultant des attroupements et rassemblements mentionnée à l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure

(CSI) s'étend à la réparation des dégâts et dommages provoqués par l'intervention des forces de l'ordre contre les membres d'attroupements ou rassemblements (1).

Le 15 juillet 2018, à l'issue de la finale de la Coupe du monde de football, des fonctionnaires de police ont été violemment pris à partie à Menton par des individus hostiles mélangés à la foule. Pour dissiper cet attroupement, les forces de l'ordre ont fait usage de leurs lanceurs de balles de défense (LBD). Les dommages causés à la victime par un projectile de LBD l'ayant accidentellement atteinte à la joue gauche résultent directement d'une mesure prise par l'autorité publique pour faire face à des agissements violents commis par un attroupement, au sens des dispositions de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure. La responsabilité de l'Etat sur le fondement de ces dispositions doit ainsi être engagée à l'égard de la victime.

(1) Cf. CE, 31 mai 2024, M. A., n° 468316, A

TA Nice, 4^{ème} chambre, 21 mai 2025, Mmes M., n° 2301725, M. Myara, pdt, M. Garcia, rapp., M. Beyls, rapp. publ.

N°15 : RESPONSABILITE REGIE PAR DES TEXTES SPECIAUX – Attroupements et rassemblements (art. L. 211-10 du code de la sécurité intérieure) – Notion – Inclusion – Barrages routiers mis en place dans le cadre du mouvement national dit des « gilets jaunes »

L'application de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure est subordonnée à la condition que les dommages dont l'indemnisation est demandée résultent de manière directe et certaine de crimes ou de délits déterminés commis par des rassemblements ou des attroupements précisément identifiés (1). Les actions délictueuses qui ont pour motif l'expression d'un mécontentement et n'ont pas pour principal objet la réalisation des dommages causés aux personnes affectées par de telles actions peuvent être regardées comme imputables à un attroupement ou à un rassemblement au sens des dispositions de cet article (2).

En l'espèce, les opérations de filtrage de la circulation menées au niveau du rond-point des Vignes à Nice dans le cadre du mouvement national de contestation dit des « Gilets Jaunes » avaient pour motif l'expression d'un mécontentement social. Ces actions, qui n'avaient pas pour principal objet la réalisation des dommages causés aux sociétés requérantes et aux autres personnes affectées par ces opérations de filtrage, peuvent être regardées comme imputables à un attroupement ou à un rassemblement au sens des dispositions de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure.

(1) Cf. CE, 7 février 2005, Société GEFCO, n° 228952, B

(2) Cf. CE, 28 février 2025, Société Lib Industries, n° 473904, B

TA Nice, 4^{ème} chambre, 11 juin 2025, Sociétés A. et N., n° 2205200, M. Myara, pdt, M. Garcia, rapp., M. Beyls, rapp. publ.

N°16 : REPARATION – Modalités d'évaluation des préjudices en cas de jugement du juge judiciaire.

La nature et l'étendue des réparations incombant à une collectivité publique du chef d'un accident dont la responsabilité lui est imputée, ne dépendent pas de l'évaluation du dommage faite par l'autorité judiciaire dans un litige où elle n'a pas été partie et n'aurait pu l'être mais doivent être déterminées par le juge administratif, compte tenu des règles afférentes à la responsabilité des personnes morales de droit public et indépendamment des sommes qui ont pu être exposées par le requérant à titre d'indemnité ou d'intérêts (1).

M. J a été heurté par un véhicule conduit par un policier municipal de la commune d'Antibes en 2005 et a été pris en charge au sein du centre hospitalier d'Antibes où il a contracté une infection nosocomiale. Par un jugement du 6 novembre 2014, l'assureur du conducteur, la commune d'Antibes et le conducteur ont été condamnés à verser à M. J une somme de 44 420 euros en réparation de son préjudice corporel, une somme de 121 448, 70 euros à son organisme social outre les frais de procédure et les dépens. L'assureur du conducteur souhaitait donc voir condamner le centre hospitalier d'Antibes et son assureur à lui verser une somme totale de 187 584 euros en remboursement des frais de santé et d'indemnisation versés à M. J.

Le tribunal a limité l'indemnisation à la somme de 32 021, 85 euros.

(1) Cf. CE, 15/06/1979, Compagnie « Groupe ancienne mutuelle », n° 05724, A

TA Nice, 5^{ème} chambre, 13 mai 2025, société C., n° 2106605, M. d'Izarn de Villefort, pdt, Mme Sandjo, rapp., Mme Moutry, rapp. publ.

Ce jugement fait l'objet d'un appel.

URBANISME ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

N°17 : PLANS LOCAUX D'URBANISME – Prescriptions pouvant légalement figurer dans un PLU – Contradiction entre le règlement et le rapport de présentation.

Il ressort du rapport de présentation que ses auteurs ont souhaité préserver la zone Ap de toute nouvelle construction puisque ledit rapport prévoit que « aucune nouvelle construction n'est autorisé à l'exception de l'aménagement et de l'extension des constructions existantes et des bassins agricoles ». Toutefois le règlement du PLU relatif à cette même zone, n'autorise que « les aménagements des constructions existantes sans création d'emprise au sol ni de surface plancher supplémentaire à celles des constructions existantes ». En outre, une opération d'extension n'implique pas forcément la création de nouvelle surface d'emprise au sol dès lors que, comme le mentionne d'ailleurs le lexique annexé au règlement du PLU litigieux, une extension peut être

horizontale mais également verticale par surélévation, il n'en demeure pas moins que la marge de manœuvre pour une opération d'extension sans création de surface d'emprise au sol ni même de surface de plancher serait ainsi limitée à la création d'une terrasse de plain-pied, comme le soutient la commune. Or, il ne résulte pas du rapport de présentation que ces auteurs auraient voulu, en autorisant les travaux d'extension sur des constructions existantes au sein de la zone Ap, limiter ces travaux aux seules créations de terrasses de plain-pied. Dans ces conditions, en interdisant, au sein du secteur Ap, la création de toute surface d'emprise au sol et de surface de plancher supplémentaire pour les travaux d'aménagement sur des constructions existantes, le règlement du PLU contredit expressément ce que prévoit le rapport de présentation. Par conséquent, une telle circonstance est de nature à entacher d'illégalité la délibération litigieuse approuvant le PLU de la commune de Valbonne Sophia-Antipolis et le moyen formulé à ce titre doit donc être accueilli.

TA Nice, 2^{ème} chambre, 30 juin 2025, M et Mme C., n° 2203364, M. Silvestre-Toussaint-Fortesa, pdt, M. Bulit, rapp., M. Holzer, rapp. publ.

N°18 : URBANISME – Délivrance d'un permis de construire – Règles relatives à la distance minimum entre deux constructions - Précision sur la notion de construction.

Les dispositions de l'article UA8 du règlement du plan local d'urbanisme de la commune de Menton prévoient que dans la zone UAb, la distance séparant deux constructions doit être au moins égale à 8 mètres et que ces dispositions s'appliquent aux lots de division.

En l'espèce, la société pétitionnaire et la commune soutenaient que les bâtiments A, B et C, d'une part, et D, E, d'autre part du projet, formaient respectivement une seule et même construction par la simple présence, pour ces deux ensembles, d'un parking souterrain. Il ressort toutefois des pièces du dossier que le projet litigieux prévoit la création de cinq bâtiments distincts, séparés par des espaces verts et arborés, présentant – à l'exclusion des aires de stationnement en sous-sol – une parfaite autonomie et distinction. Or, les pièces du dossier et notamment le plan de coupe du dossier de permis de construire font apparaître entre les bâtiments A-B-C, d'une part, et entre les bâtiments D,E, d'autre part, des distances – en tous les points de ces bâtiments – inférieures à 8 mètres contrairement aux prescriptions imposées par les dispositions précitées de l'article UA8 du règlement du PLU communal.

Dès lors, le maire de la commune de Menton a entaché sa décision d'une erreur de droit.

TA Nice, 2^{ème} chambre, 30 juin 2025, Association A., n° 2404184, M. Silvestre-Toussaint-Fortesa, pdt, Mme Cueilleron, rapp., M. Holzer, rapp. publ.

N°19 : REALISATION D'UN OUVRAGE DE PRODUCTION D'ELECTRICITE A PARTIR DE L'ENERGIE SOLAIRE PHOTOVOLTAIQUE – Application du régime contentieux

dérogatoire prévu à l'article R. 311-6 du code de justice administrative à une délibération approuvant la déclaration d'intérêt général d'un tel projet et emportant mise en compatibilité du plan local d'urbanisme (oui).

Les dispositions de l'article R. 311-6 du code de justice administrative, qui y ont été introduites par le décret n°2022-1379 du 29 octobre 2022, prévoient un régime contentieux spécifique destiné à réduire la durée des procédures juridictionnelles engagées à l'encontre de projets portant sur l'installation de production d'énergie à partir de sources renouvelables dans le but d'atteindre, d'une part, l'objectif auquel s'est engagé la France, tant à l'échelle internationale qu'européenne, de réduction des émissions de gaz à effet de serre et, d'autre part, celui de diminution de la dépendance aux produits énergétiques importés. Un tel dispositif qui s'applique notamment, en application du 25° de l'article R. 311-6 précité du code de justice administrative, à tout acte préalable nécessaire à l'adoption des décisions mentionnées au I de ce même article (dont font parties les permis de construire mentionnés à l'article L. 421-1 du code de l'urbanisme) doit nécessairement, au regard du but qu'il poursuit, à savoir purger dans un délai contraint de tout litige la réalisation d'une installation de production d'énergie à partir de sources renouvelables, être regardé comme s'appliquant aux recours dirigés contre l'ensemble des décisions relatives à la mise en œuvre de telles installations parmi lesquelles – bien qu'elles ne soient pas mentionnées par les dispositions précitées de l'article R. 311-6 du code de justice administrative – les délibérations approuvant la déclaration d'intérêt général d'un tel projet en application des dispositions du 3° de l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme et emportant mise en compatibilité du plan local d'urbanisme en application des dispositions des articles L. 153-54 et R. 153-15 de ce même code.

Par suite et en application du II de l'article R. 311-6 du code de justice administrative, le recours gracieux daté du 27 novembre 2023 et présenté, en l'espèce, par les requérants à l'encontre de la délibération du 25 septembre 2023 par laquelle le conseil métropolitain de la métropole Nice Côte d'Azur a déclaré d'intérêt général le projet portant sur la création d'un parc photovoltaïque sur la commune de Levens et a approuvé cette déclaration emportant mise en compatibilité du plan local d'urbanisme métropolitain n'a pas eu pour effet de proroger, à leur égard, le délai de recours contentieux à l'encontre de ladite délibération. Dans ces conditions, leur requête, qui a été enregistrée au greffe du tribunal le 26 mars 2024, devait être regardée comme étant tardive et, par suite, irrecevable (1).

TA Nice, 2^{ème} chambre, 24 janvier 2025, Association Les P. et autres, n° 2401691, M. Silvestre-Toussaint-Fortesa, pdt-rapp., M. Holzer, rapp. publ., C+

(1) Solution validée par CAA Marseille, n° 25MA00771, 18 septembre 2025.

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°s 2200964, 2203008, 2204759, 2300657, 2304860,
2407168

- PRÉFET DES ALPES-MARITIMES
- COMMUNE DE THÉOULE-SUR-MER
- COMMUNE DE MANDELIEU-LA-NAPOULE

Mme Guylène Sandjo
Rapporteure

Mme Mélanie Moutry
Rapporteure publique

Audience du 22 avril 2025
Décision du 3 juin 2025

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Nice
(5^{ème} Chambre)

Vu les procédures suivantes :

I.- Par une requête et un mémoire enregistrés sous le n° 2200964 les 24 février 2022 et 31 janvier 2024, la commune de Théoule-sur-Mer, représentée par Me Orlandini, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler l'arrêté du préfet des Alpes-Maritimes du 30 décembre 2021 portant modification temporaire de l'arrêté du 2 janvier 1984 et désignant la commune de Mandelieu-la-Napoule bénéficiaire unique du transfert de compétences portuaires pour le port de la Rague ;

2°) de mettre à la charge de l'État et de la commune de Mandelieu-la-Napoule une somme de 2 000 euros, chacune, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La commune de Théoule-sur-Mer soutient que :

- l'arrêté contesté est entaché d'incompétence de son signataire ;
- il méconnaît ainsi les dispositions de l'article R. 5314-22 du code des transports ;
- il porte une atteinte grave et illégale au principe de libre administration des collectivités territoriales et méconnaît l'article 34 de la Constitution.

Par un mémoire en défense enregistré le 6 septembre 2022, la commune de Mandelieu-la-Napoule, représentée par Me Maillot, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 3 000 euros soit mise à la charge de la commune de Théoule-sur-Mer au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient qu'aucun des moyens soulevés par la commune de Théoule-sur-Mer n'est fondé.

Par un mémoire en défense enregistré le 13 septembre 2022, le préfet des Alpes-Maritimes conclut au rejet de la requête.

Il soutient qu'aucun des moyens soulevés par la commune de Théoule-sur-Mer n'est fondé.

II.- Par un déféré et un mémoire enregistrés sous le n° 2203008 les 20 juin 2022 et 11 avril 2024, le préfet des Alpes-Maritimes, demande au tribunal d'annuler la délibération n° 2022/03/32 du 29 mars 2022 du conseil municipal de Théoule-sur-Mer portant fixation des redevances pour le port de la Rague pour l'année 2022.

Il soutient que :

- la délibération attaquée est dépourvue de base légale dès lors que la commune de Théoule-sur-Mer ne dispose plus de la compétence portuaire concernant le port de la Rague ;
- en l'absence de compétence portuaire, la commune de Théoule-sur-Mer n'est pas fondée à percevoir une redevance d'occupation du domaine public portuaire.

Par un mémoire en défense enregistré le 25 mars 2024, la commune de Théoule-sur-Mer, représentée par Me Orlandini, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 2 000 euros soit mise à la charge de l'Etat au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les moyens soulevés par le préfet des Alpes-Maritimes ne sont pas fondés.

III.- Par une requête enregistrée sous le n° 2204759, le 3 octobre 2022, la commune de Mandelieu-La-Napoule demande au tribunal :

1°) d'annuler l'avis des sommes à payer valant titre exécutoire émis le 11 mai 2022 par le maire de Théoule-sur-Mer en vue du recouvrement d'une somme de 142 237,20 euros correspondant aux redevances domaniales d'occupation du port de la Rague pour l'année 2022, ensemble les décisions implicites de rejet nées du silence gardé par le maire de Théoule-sur-Mer et par le centre des finances publiques de Cannes sur ses recours gracieux datés du 7 juin 2022 ;

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

Elle soutient que :

- le titre de recettes contesté est entaché d'incompétence de son signataire ;
- il est entaché d'un défaut de motivation à défaut de mentionner les bases et modalités de calcul des sommes appelées ;
- il repose sur la délibération n° 2022/03/32 du 29 mars 2022 du conseil municipal de Théoule-sur-Mer qui est illégale dès lors que la commune de Théoule-sur-Mer ne dispose plus de la compétence portuaire concernant le Port de la Rague, qu'elle crée une rupture d'égalité devant les

charges publiques entre certains usagers du port et qu'elle viole l'arrêté préfectoral n° 2021-1278 du 30 décembre 2021, portant modification temporaire de l'arrêté du 2 janvier 1984

La requête a été communiquée à la commune de Théoule-sur-Mer, qui n'a pas produit de mémoire en défense.

La requête a été communiquée au préfet des Alpes-Maritimes et au directeur départemental des finances publiques des Alpes-Maritimes, qui n'ont pas produit d'observations.

Par ordonnance du 14 mai 2024, la clôture d'instruction a été fixée au 11 juin 2024 à 12 heures.

IV.- Par une requête enregistrée sous le n° 2300657, le 8 février 2023, la commune de Théoule-sur-Mer, représentée par Me Orlandini, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du préfet des Alpes-Maritimes du 7 décembre 2022 portant modification de l'arrêté du 2 janvier 1984 pour le Port de la Rague, établi au droit des communes de Mandelieu-La-Napoule et Théoule-sur-Mer et portant prolongation de la désignation de la commune de Mandelieu-la-Napoule comme bénéficiaire unique du transfert de compétence pour le port de la Rague à compter du 1^{er} janvier 2023 et sans limitation de durée ;

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

Elle soutient que :

- l'arrêté contesté est entaché d'incompétence de son signataire ;
- il porte une atteinte grave et illégale au principe de libre administration des collectivités territoriales et méconnaît l'article 34 de la Constitution.

Par un mémoire en défense enregistré le 9 octobre 2024, le préfet des Alpes-Maritimes conclut au rejet de la requête.

Il soutient qu'aucun des moyens soulevés par la commune de Théoule-sur-Mer n'est fondé.

Par un mémoire en défense enregistré le 8 octobre 2024, la commune de Mandelieu-la-Napoule, représentée par Me Maillot, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 3 000 euros soit mise à la charge de la commune de Théoule-sur-Mer au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient qu'aucun des moyens soulevés par la commune de Théoule-sur-Mer n'est fondé.

Par ordonnance du 9 octobre 2024, la clôture d'instruction a été fixée au 12 novembre 2024 à 12 heures.

V.- Par un déferé enregistré sous le n° 2304860 le 3 octobre 2023, le préfet des Alpes-Maritimes, demande au tribunal d'annuler la délibération n° 2023/07/12 du 25 juillet 2023 du conseil municipal de Théoule-sur-Mer portant fixation des redevances pour le port de la Rague pour l'année 2023.

Il soutient que :

- la délibération attaquée est dénuée de base légale dès lors que la commune de Théoule-sur-Mer ne dispose plus de la compétence portuaire concernant le port de la Rague ;
- en l'absence de compétence portuaire, la commune de Théoule-sur-Mer n'est pas fondée à percevoir une redevance d'occupation du domaine public portuaire.

Par un mémoire en défense enregistré le 18 février 2025, la commune de Théoule-sur-Mer, représentée par Me Orlandini, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 2 000 euros soit mise à la charge de l'Etat au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les moyens soulevés par le préfet des Alpes-Maritimes ne sont pas fondés.

Par ordonnance du 24 janvier 2025, la clôture d'instruction a été fixée au 24 février 2025 à 12 heures.

VI.- Par un déferé enregistré sous le n° 2407168 le 30 décembre 2024, le préfet des Alpes-Maritimes demande au tribunal d'annuler la délibération n° 2024/10/14 du 18 octobre 2024 du conseil municipal de Théoule-sur-Mer portant fixation des redevances pour le port de la Rague pour l'année 2024.

Il soutient que :

- la délibération attaquée est dénuée de base légale dès lors que la commune de Théoule-sur-Mer ne dispose plus de la compétence portuaire concernant le port de la Rague ;
- en l'absence de compétence portuaire, la commune de Théoule-sur-Mer n'est pas fondée à percevoir une redevance d'occupation du domaine public portuaire.

Par un mémoire en défense enregistré le 16 avril 2025, la commune de Théoule-sur-Mer, représentée par Me Orlandini, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 2 000 euros soit mise à la charge de l'Etat au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les moyens soulevés par le préfet des Alpes-Maritimes ne sont pas fondés.

Vu :

- les autres pièces des dossiers.

Vu :

- la Constitution ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code des transports ;
- la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 ;
- la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 ;
- le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 ;
- 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,
- les observations de Me Orlandini, représentant la commune de Théoule-sur-Mer et de Me Coelo, substituant Me Maillot, représentant la commune de Mandelieu-la-Napoule.

1. Par convention approuvée par un arrêté du préfet des Alpes-Maritimes du 2 août 1971, l'Etat a concédé à deux sociétés la construction et l'exploitation, pour une durée de 50 ans à compter du 1^{er} janvier 1971, du port de plaisance de la Rague dont les emprises s'étendent sur les communes de Mandelieu-la-Napoule et de Théoule-sur-Mer. Par un arrêté du 2 janvier 1984, pris pour l'application de la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat et de la loi du 22 juillet 1983 la complétant, le préfet a fixé notamment la liste des ports devenant, à compter du 1^{er} janvier 1984, de la compétence des communes, des procès-verbaux de mise à disposition du domaine devant être établis ultérieurement pour chaque port. A ce titre, il a désigné le port de la Rague comme relevant partie de la commune de Mandelieu-la-Napoule, partie de la commune de Théoule-sur-Mer. Deux procès-verbaux distincts de mise à disposition du domaine public maritime ont été établis le 20 juillet 1984 au bénéfice de ces deux communes. Ainsi qu'il avait été convenu à la suite d'une réunion organisée le 24 avril 1984 à laquelle participaient les représentants des deux communes concernées, de l'Etat et de l'une des sociétés concessionnaires du port, les ressources et des charges ont alors été supportées pour un tiers par la commune de Théoule-sur-Mer et pour les deux tiers par celle de Mandelieu-la-Napoule. En outre, il a été décidé que le conseil portuaire comprendrait 14 membres et non pas 13, de façon à ce que ces deux communes aient chacune un représentant et que la présidence de ce conseil serait assurée alternativement pour une durée d'un an par le maire de l'une des deux communes ou son représentant. La concession du port de la Rague arrivant à son terme le 31 décembre 2021, les maires des deux communes ont, par lettre du 14 avril 2021, saisi le préfet des Alpes-Maritimes pour connaître la position de l'Etat, d'une part, au sujet de l'incompatibilité entre ces dernières pratiques jusque-là en vigueur et les dispositions actuelles du code des transports qui ne prévoient ni le fractionnement d'une concession portuaire entre deux communes, ni la division de l'autorité et de la police portuaires, d'autre part, sur les modalités de gouvernance partagée du port qui pourraient être envisagées pour l'avenir, plusieurs hypothèses étant évoquées. Après avoir écarté la possibilité de pérenniser le mode de gestion en vigueur depuis 1984 et quatre des hypothèses envisagées par ce courrier, le préfet a, par lettre du 25 mai 2021, fait savoir aux deux communes qu'il estimait nécessaire que la commune de Mandelieu-la-Napoule, majoritaire dans la gouvernance du port de par la localisation de ses dépendances, devienne l'unique autorité portuaire, avant de proposer, par lettre du 19 novembre 2021, la création de deux entités portuaires distinctes. En l'absence d'accord des deux communes, le préfet des Alpes-Maritimes a, par un arrêté du 30 décembre 2021, décidé la modification temporaire de son arrêté du 2 janvier 1984 en désignant, à compter du 1^{er} janvier 2022 et pour la durée d'un an, la commune de Mandelieu-la-Napoule bénéficiaire unique du transfert de compétences portuaires pour le port de la Rague, ces dispositions pouvant être révisées à tout moment en cas d'accord des communes sur l'administration du port. Par un arrêté du 7 décembre 2022, il a décidé de pérenniser cette mesure à compter du 1^{er} janvier 2023 et sans limitation de durée, au vu du périmètre défini par le procès-verbal de mise à disposition du domaine public portuaire établi le 2 juin 2022, en précisant à nouveau que ces dispositions pourraient être révisées à tout moment en cas d'accord des communes sur l'administration du port. Par délibérations des 29 mars 2022, 25 juillet 2023 et 25 octobre 2023, le conseil municipal de Théoule-sur-Mer a néanmoins décidé de fixer le montant des redevances d'occupation domaniale du port de la Rague pour les années, respectivement, 2022, 2023 et 2024. Par requêtes enregistrées sous les n°s 2200964 et 2300657, la commune de Théoule-sur-Mer demande au tribunal d'annuler les arrêtés préfectoraux des 30 décembre 2021 et 7 décembre 2022. Par déférés enregistrés sous les n°s 2203008, 2304860 et 2407168, le préfet des Alpes-Maritimes demande l'annulation des délibérations du conseil municipal de Théoule-sur-Mer des 29 mars 2022, 25 juillet 2023 et 25 octobre 2023. Par une requête

enregistrée sous le n° 2204759, la commune de Mandelieu-La-Napoule demande l'annulation de l'avis des sommes à payer valant titre exécutoire émis à son encontre le 11 mai 2022 par le maire de Théoule-sur-Mer en vue du recouvrement d'une somme de 142 237,20 euros correspondant aux redevances domaniales d'occupation du port de la Rague pour l'année 2022, ensemble les décisions implicites de rejet nées du silence gardé par le maire de Théoule-sur-Mer et par le centre des finances publiques de Cannes sur ses recours gracieux datés du 7 juin 2022.

2. Les requêtes n^{os} 2200964, 2203008, 2204759, 2300657, 2304860 et 2407168 présentent à juger des questions semblables. Il y a lieu de les joindre pour y statuer par un seul jugement.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne les arrêtés préfectoraux des 30 décembre 2021 et 7 décembre 2022 :

3. Aux termes de l'article 6 de la loi du 22 juillet 1983 complétant la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat : « (...) *La commune est compétente pour créer, aménager et exploiter les ports autres que ceux visés ci-dessus et qui sont affectés exclusivement à la plaisance, notamment ceux faisant l'objet à la date d'entrée en vigueur de la présente section d'une concession de port de plaisance. Cette compétence s'exerce dans le respect des dispositions prévues par le code des ports maritimes et des prescriptions des schémas de mise en valeur de la mer. / La liste des ports qui, à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente section, sont transférés aux départements et aux communes en application des dispositions qui précèdent, est constatée par arrêté du représentant de l'Etat dans le département. (...)* ». Aux termes de l'article 9 de cette loi : « *Les dépendances du domaine public visées à la présente section sont mises à la disposition des régions, départements ou communes, dans les conditions prévues au titre Ier de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 précitée. / Toutefois, un décret en Conseil d'Etat définit les prescriptions et modalités d'utilisation particulières auxquelles elles sont assujetties et qui garantissent le respect de leur vocation. / A compter de la date du transfert de compétences, la commune, le département ou la région sont substitués à l'Etat dans les droits et obligations à l'égard des tiers, afférents au domaine et aux biens transférés, sans que cela puisse porter atteinte aux droits que les concessionnaires, et notamment les chambres de commerce et d'industrie, tiennent des concessions actuellement en cours.* ». Aux termes de l'article 19 de la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat : « *Le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la mise à la disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés, à la date de ce transfert, pour l'exercice de cette compétence. / Cette mise à disposition est constatée par un procès-verbal établi contradictoirement entre les représentants de la collectivité antérieurement compétente et de la collectivité bénéficiaire. Le procès-verbal précise la consistance, la situation juridique, l'état des biens et l'évaluation de la remise en état de ceux-ci. (...)* ». Aux termes de l'article 20 de cette loi : « *Lorsque la collectivité antérieurement compétente était propriétaire des biens mis à disposition, la remise de ces biens a lieu à titre gratuit. La collectivité bénéficiaire de la mise à disposition assume l'ensemble des obligations du propriétaire. (...)* ». Aux termes de l'article 21 de cette loi : « *En cas de désaffectation totale ou partielle des biens mis à disposition en application des articles 19 et 20 de la présente loi, la collectivité propriétaire recouvre l'ensemble de ses droits et obligations sur les biens désaffectés. (...)* ». Les dispositions des articles 19 à 21 de la loi du 7 janvier 1983, aujourd'hui abrogées, ont été reprises aux articles L. 1321-1 à L. 1321-3 du code général des collectivités territoriales.

4. Par ailleurs, aux termes de l'article L. 5314-4 du code des transports : « *Les communes ou, le cas échéant, les communautés de communes, les communautés urbaines, les métropoles ou les communautés d'agglomération, sont compétentes pour créer, aménager et exploiter les ports maritimes dont l'activité principale est la plaisance. (...)* ». Aux termes de l'article L. 5331-5 du même code, reprenant les dispositions de l'article L. 302-4 du code des ports maritimes issues de l'ordonnance n° 2005-898 du 2 août 2005 : « *Au sens du présent titre, l'autorité portuaire est : / (...) / 3° Dans les ports maritimes de commerce, de pêche ou de plaisance relevant des collectivités territoriales et de leurs groupements, l'exécutif de la collectivité territoriale ou du groupement compétent ; / (...)* ». L'article L. 5331-6 de ce code dispose que : « *L'autorité investie du pouvoir de police portuaire est : (...) / 3° Dans les ports maritimes, relevant des collectivités territoriales et de leurs groupements, dont l'activité dominante est le commerce ou qui accueillent des marchandises dangereuses et qui figurent sur une liste fixée par voie réglementaire, l'autorité administrative ; / 4° Dans les autres ports maritimes relevant des collectivités territoriales et de leurs groupements, l'exécutif de la collectivité ou du groupement compétent ; (...)* ». Aux termes de l'article L. 5331-7 du même code : « *L'autorité portuaire exerce la police de l'exploitation du port, qui comprend notamment l'attribution des postes à quai et l'occupation des terre-pleins. / Elle exerce la police de la conservation du domaine public du port. / (...)* ». Aux termes de l'article R. 5314-17 du même code : « *Dans les ports relevant de la compétence des communes, il est institué un conseil portuaire composé ainsi qu'il suit : / 1° Le maire ou son représentant qu'il désigne parmi les conseillers municipaux, président ; (...) Les membres du conseil portuaire sont nommés par arrêté du maire.* ». Aux termes de l'article R. 5314-18 du même code : « *(...) Dans les ports dont les installations s'étendent sur plusieurs communes, le conseil portuaire est complété par un représentant désigné en son sein par le conseil municipal de chacune des autres communes sur le territoire desquelles s'étend le port. (...)* ».

5. Enfin, aux termes de l'article 10 du décret du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements : « *Le préfet de département assure le contrôle administratif du département, des communes, des établissements publics locaux et des établissements publics interdépartementaux qui ont leur siège dans le département. Il veille à l'exercice régulier de leurs compétences par les autorités du département et des communes. (...)* ».

6. Il ressort des pièces du dossier que, ainsi qu'il a été rappelé au point 1, le préfet des Alpes-Maritimes a, par un arrêté du 2 janvier 1984, pris pour l'application de la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat et de la loi du 22 juillet 1983 la complétant, constaté la liste des ports devenant, à compter du 1^{er} janvier 1984, de la compétence des communes et y a inscrit le port de la Rague comme relevant partie de la commune de Mandelieu-la-Napoule, partie de la commune de Théoule-sur-Mer. Par les arrêtés attaqués des 30 décembre 2021 et 7 décembre 2022, le préfet des Alpes-Maritimes a modifié, d'abord pour une durée d'un an, puis sans limitation de durée, son arrêté du 2 janvier 1984, en désignant la commune de Mandelieu-la-Napoule comme bénéficiaire unique du transfert de compétences portuaires pour le port de la Rague.

7. En premier lieu, en vertu de l'article 34 de la Constitution, la détermination des transferts de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales, de même que la répartition entre plusieurs catégories de collectivités territoriales de leurs attributions respectives, relèvent du domaine de la loi. Les dispositions de l'article 6 de la loi du 22 juillet 1983 ne font cependant pas obstacle à ce que le préfet de département, compétent pour constater la liste des ports qui, à compter de la date d'entrée en vigueur de ces dispositions, ont été transférés aux départements et aux communes, apporte ultérieurement à cette liste, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, les modifications qui

s'imposent par suite d'un changement dans les circonstances de droit ou de fait ou pour mettre fin à une illégalité existant dès l'origine.

8. En outre, aux termes de l'article 72 de la Constitution : « (...) *Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences. (...) Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois* ».

9. Il résulte des dispositions de l'article 72 de la Constitution qu'il appartient au législateur de prévoir l'intervention du représentant de l'Etat pour remédier, sous le contrôle du juge, aux difficultés résultant de l'absence de décision de la part des autorités décentralisées compétentes en se substituant à ces dernières lorsque cette absence de décision risque de compromettre le fonctionnement des services publics et l'application des lois. En modifiant son arrêté fixant la liste des ports qui ont été transférés aux départements et aux communes en application de la loi du 22 juillet 1983 et donc en exerçant une compétence propre, le préfet ne peut néanmoins être regardé, ainsi qu'il est soutenu, comme se substituant sans y être habilité par une disposition législative aux communes dans l'exercice de la compétence de principe qu'elles tirent de l'article 6 de la loi du 22 juillet 1983 en matière de création, d'aménagement et d'exploitation d'un port de plaisance. Il ne peut davantage être regardé comme procédant au transfert d'une compétence d'une commune à une autre.

10. Il résulte des motifs énoncés aux points 7 à 9 que le préfet des Alpes-Maritimes est compétent pour modifier son arrêté fixant la liste des ports qui ont été transférés aux départements et aux communes en application de la loi du 22 juillet 1983.

11. En second lieu, si l'arrêté du 2 janvier 1984 fixant la liste des ports devenant, à compter du 1^{er} janvier 1984, de la compétence, en particulier, des communes a eu pour effet de substituer ces deux communes dans les droits et obligations de l'Etat résultant notamment de la convention de concession alors en cours, il résulte des dispositions des articles L. 5314-4 et L. 5331-5 du code des transports que, dans le cas d'un port maritime existant dont l'activité principale est la plaisance, l'autorité portuaire est le maire de la commune ou du groupement de communes compétent pour son exploitation, cette autorité étant, en vertu des dispositions de l'article L. 5331-6 du même code, l'autorité investie du pouvoir de police portuaire. Par une délibération du 29 novembre 2021, le conseil municipal de Théoule-sur-Mer s'est prononcé en défaveur de la partition du port de la Rague en deux entités distinctes relevant chacune d'une seule commune et a proposé la création d'un syndicat de communes qui serait en charge de la compétence portuaire. Le conseil municipal de Mandelieu-la-Napoule s'est opposé à cette solution. Les deux communes n'entendent pas transférer cette compétence à l'un des établissements de coopération intercommunale désignés à l'article L. 5314-4 du code des transports, y compris dans les conditions prévues à l'article L. 5211-17 du code général des collectivités territoriales, un tel transfert nécessitant d'ailleurs l'accord de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale concerné. En outre, il ne résulte d'aucune disposition de ce dernier code, notamment, que le préfet disposerait de la faculté d'imposer un tel transfert ou de le prononcer lui-même. Or, alors que, selon l'article 6 de la loi du 22 juillet 1983, la compétence portuaire s'exerce dans le respect des dispositions alors prévues par le code des ports maritimes et actuellement par le code des transports, l'exercice conjoint de cette compétence par les deux communes ne permet de respecter aucune des dispositions de ce code citées au point 4. Par ailleurs, la scission du port de la Rague en deux ports relevant chacun d'une commune a été écartée par les deux communes en cause.

12. Alors d'ailleurs que la composition du conseil portuaire avait été fixée dès l'origine de façon irrégulière, selon les modalités exposées au point 1, la compétence transférée aux communes de Théoule-sur-Mer et de Mandelieu-la-Napoule par l'article 6 de la loi du 22 juillet 1983 ne s'exerce pas, ainsi qu'il a été exposé au point 11, dans le respect des dispositions prévues par le code des transports actuellement en vigueur, ce qui compromet nécessairement le fonctionnement du port de la Rague. La commune de Théoule-sur-Mer fait valoir que les dispositions du code des transports citées au point 4 n'étaient pas en vigueur à la date du 1^{er} janvier 1984 à laquelle le transfert de compétence en matière de création, d'aménagement et d'exploitation de ports de plaisance est intervenu au profit des communes et à laquelle a pris effet l'arrêté du préfet des Alpes-Maritimes du 2 janvier 1984 fixant la liste des ports devenant de la compétence des communes. S'il est vrai qu'aucune disposition alors en vigueur n'excluait expressément qu'un même port dont les emprises s'étendaient sur le territoire de deux communes, soit rattaché à la compétence de ces deux communes, le préfet a pu, sans entacher les arrêtés attaqués d'une erreur de droit, modifier son arrêté du 2 janvier 1984 en prenant en considération le maintien sur une longue période de cette situation sans que ces communes aient transféré elles-mêmes cette compétence à un établissement public de coopération intercommunale et en se réservant expressément la faculté de revenir sur les mesures prises en cas d'accord des communes sur la gestion du port. Les arrêtés attaqués n'ont donc pour effet ni de permettre à la commune de Mandelieu-la-Napoule d'exercer une compétence détenue par celle de Théoule-sur-Mer, ni de revenir sur une situation légalement constituée. Enfin, il ressort des pièces du dossier, notamment du procès-verbal de mise à disposition annexé à l'arrêté du 2 janvier 1984 et du plan de mouillage, que les emprises du port de la Rague, notamment la plupart des postes de mouillage, sont situées pour une part substantielle sur le territoire de la commune de Mandelieu-la-Napoule. Dans ces conditions, la limitation au principe de libre administration des collectivités territoriales, dont la commune de Théoule-sur-Mer fait état, est justifiée par le but d'intérêt général que les arrêtés attaqués des 30 décembre 2021 et 7 décembre 2022 poursuivent, tiré de la régularisation des conditions d'exploitation du port et de la continuité de celle-ci.

13. Il résulte de ce qui précède que la commune de Théoule-sur-Mer n'est pas fondée à demander l'annulation des arrêtés préfectoraux des 30 décembre 2021 et 7 décembre 2022.

En ce qui concerne les délibérations du conseil municipal de Théoule-sur-Mer fixant le montant annuel des redevances sur le port de la Rague pour les années 2022, 2023 et 2024 :

14. Ainsi qu'il résulte des points précédents, le préfet des Alpes-Maritimes a pu légalement, par ses arrêtés des 30 décembre 2021 et 7 décembre 2022, prenant effet au 1^{er} janvier suivant, modifier la liste des ports devenus, depuis le 1^{er} janvier 1984, de la compétence des communes en désignant la commune de Mandelieu-la-Napoule comme bénéficiaire unique du transfert de compétences portuaires pour le port de la Rague, en précisant que ces dispositions pouvant être révisées à tout moment en cas d'accord des communes sur l'administration du port. En application de l'article 19 de la loi du 7 janvier 1983, ce transfert entraîne de plein droit la mise à la disposition de la seule commune de Mandelieu-la-Napoule des biens meubles et immeubles du port de la Rague, constatée par procès-verbal. Par suite, la commune de Théoule-sur-Mer, qui ne bénéficie pas de la mise à disposition du domaine public portuaire de l'Etat à compter du 1^{er} janvier 2022, ne peut pas percevoir de redevances d'occupation de ce domaine à compter de cette même date. Dans ces conditions, le préfet des Alpes-Maritimes est fondé à soutenir que les délibérations des 29 mars 2022, 25 juillet 2023 et 25 octobre 2023 par lesquelles le conseil municipal de Théoule-sur-Mer a fixé le montant de telles redevances pour les années 2022, 2023 et 2024 sont dépourvues de base légale et doivent être annulées.

En ce qui concerne l'avis des sommes à payer valant titre exécutoire émis le 11 mai 2022 par le maire de Théoule-sur-Mer en vue du recouvrement d'une somme de 142 237,20 euros correspondant aux redevances domaniales d'occupation du port de la Rague pour l'année 2022 :

15. L'avis des sommes à payer valant titre exécutoire émis le 11 mai 2022 à l'encontre de la commune de Mandelieu-La-Napoule par le maire de Théoule-sur-Mer en vue du recouvrement d'une somme de 142 237,20 euros correspondant aux redevances domaniales d'occupation du port de la Rague pour l'année 2022 a été émis sur le fondement de la délibération du 29 mars 2022 par laquelle le conseil municipal de Théoule-sur-Mer a fixé le montant de ces redevances pour l'année 2022. Le présent jugement prononçant l'annulation de cette délibération, l'illégalité de celle-ci prive de base légale le titre exécutoire contesté, qui doit être annulé.

Sur les frais liés au litige :

16. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat et de la commune de Mandelieu-La-Napoule, qui ne sont pas dans la présente instance les parties perdantes, les sommes demandées par la commune de Théoule-sur-Mer au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens.

17. Il y a lieu, en revanche, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de la commune de Théoule-sur-Mer une somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par la commune de Mandelieu-La-Napoule et non compris dans les dépens.

D É C I D E :

Article 1er : Les délibérations n° 2022/03/32 du 29 mars 2022, n° 2023/07/12 du 25 juillet 2023 et n° 2024/10/14 du 18 octobre 2024 du conseil municipal de Théoule-sur-Mer sont annulées.

Article 2 : L'avis des sommes à payer valant titre exécutoire émis le 11 mai 2022 à l'encontre de la commune de Mandelieu-La-Napoule par le maire de Théoule-sur-Mer en vue du recouvrement d'une somme de 142 237,20 euros, ensemble les décisions implicites de rejets née du silence gardé par le maire de Théoule-sur-Mer et par le centre des finances publiques de Cannes sur les recours gracieux présentés par la commune de Mandelieu-la-Napoule, sont annulés.

Article 3 : La commune de Théoule-sur-Mer versera à la commune de Mandelieu-la-Napoule une somme de 1 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Les requêtes n°s 2200964 et 2300657 de la commune de Théoule-sur-Mer sont rejetées.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié au préfet des Alpes-Maritimes, à la commune de Théoule-sur-Mer et à la commune de Mandelieu-La-Napoule.

Copie en sera adressée à la direction départementale des finances publiques des Alpes-Maritimes.

Délibéré après l'audience du 22 avril 2025, à laquelle siégeaient :

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

Rendu public par mise à disposition au greffe le 3 juin 2025.

La rapporteure,

signé

G. SANDJO

Le président,

signé

P. d'IZARN de VILLEFORT

La greffière,

signé

C. BERTOLOTTI

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,
Pour le greffier en chef,
Ou par délégation la greffière,

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NICE**

N°2200875 et N°2200805

**SYNDICAT INTERCOMMUNAL DE
TRAITEMENT ET DE COLLECTE DES EAUX
USEES DE LA VALLEE DES PAILLONS (SICTEU-
VP)**

**M. Jonathan Bulit
Rapporteur**

**M. Matthieu Holzer
Rapporteur public**

**Audience du 25 avril 2025
Décision du 19 mai 2025**

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Nice

(2^{ième} chambre)

Vu les procédures suivantes :

I- Par une requête, enregistrée le 15 février 2022 sous le n°2200875, des mémoires enregistrés le 2 juin 2023, le 25 septembre 2023, le 16 octobre 2023, le 14 novembre 2023, et des mémoires récapitulatifs enregistrés le 10 octobre 2024, le 23 octobre 2024 et le 18 novembre 2024, le syndicat intercommunal de traitement et de collecte des eaux usées de la vallée des Paillons, représenté par Me Peru, doit être regardé comme demandant au tribunal :

1°) d'annuler le titre exécutoire n°37, émis le 15 décembre 2021, par lequel la régie communale de l'eau et de l'assainissement de la commune de Drap a mis à sa charge la somme de 131 388, 59 euros, au titre de la mise à disposition de ses agents au SICTEU-VP pour l'année 2021 ;

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

Le syndicat soutient que :

- la requête est recevable puisque le président du SICTEU-VP disposait d'une délégation pour saisir le tribunal à la suite des délibérations de son conseil syndical du 20 décembre 2021 et du 17 janvier 2021 présentant un caractère exécutoire ;

- il est recevable, afin de contester le bien-fondé de la créance objet du titre exécutoire litigieux, à invoquer l'illégalité des conventions qui ont servi de base légale à ladite créance ;

- le titre de perception n'est pas suffisamment motivé en méconnaissance de l'article 24 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 ;

- la créance n'est pas fondée, d'une part puisqu'elle est dépourvue de base légale, l'avenant n°37 du 15 décembre 2021 n'étant pas valide car signé par M. Robert Nardelli, qui ne disposait ni d'une délégation du conseil syndical du SICTEU-VP et du conseil municipal de la commune de Drap pour signer cet acte, et car il comporte des modifications substantielles au regard du contrat initial du 10 mai 2021 concernant la mise à disposition des agents de la commune de Drap au profit du SICTEU-VP ;

- la créance en litige n'est pas fondée, d'autre part puisqu'elle correspond à une fixation arbitraire de la quotité de travail des agents mis à disposition du SICTEU-VP par le maire de la commune de Drap ;

- le titre de perception litigieux révèle à la fois un conflit d'intérêt et un détournement de pouvoir.

Par des mémoires en défense enregistrés le 30 mars 2023, le 4 juillet 2023, le 11 octobre 2023, le 25 octobre 2023, le 17 novembre 2023 et des mémoires récapitulatifs du 11 octobre 2024 et du 13 novembre 2024, la commune de Drap, prise en la personne de son maire en exercice et représentée par Me Willm, conclut dans le dernier état de ses écritures au rejet de la requête, à ce qu'il soit enjoint au SICTEU-VP de communiquer l'acte d'engagement du 3 juillet 2023 et à ce qu'il soit mis à la charge du SICTEU-VP la somme de 10 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La commune fait valoir que :

- la requête est dépourvue d'objet, dès lors que le SICTEU-VP a également émis des titres de perception afin de réclamer le remboursement de la somme objet du présent litige ;

- le président du SICTEU-VP ne disposait pas d'une délégation pour ester en justice et former un recours devant le tribunal puisque les délibérations du 20 décembre 2021 et du 17 janvier 2022 du conseil syndical du SICTEU-VP ne sont pas exécutoires ;

- les conclusions dirigées contre la validité de l'avenant du 1^{er} décembre 2021 au contrat initial du 10 mai 2021 concernant la mise à disposition des agents de la commune de Drap au profit du SICTEU-VP sont irrecevables ;

- le titre de perception en litige est suffisamment motivé ;

- M. Nardelli disposait à la fois d'une délégation du conseil municipal de la commune de Drap et du conseil syndical du SICTEU-VP pour signer l'avenant litigieux du 1^{er} décembre 2021 ;

- l'article 1^{er} de l'avenant du 1^{er} décembre 2021 n'entraîne pas une modification substantielle de la convention du 10 mai 2021 ;

- la créance en litige est fondée puisqu'elle a pour fondement l'avenant du 1^{er} décembre 2021 qui est valide et correspond aux quotités de travail de chaque agent pour le compte du SICTEU-VP ;

- l'émission du titre de perception ne révèle ni conflit d'intérêt ni détournement de pouvoir.

Par ordonnance du 19 novembre 2024, la clôture d'instruction a été fixée au 3 décembre 2024 à 12 heures.

Par un courrier en date du 10 avril 2025, les parties ont été informées que le tribunal était susceptible de fonder sa décision sur un moyen d'ordre public soulevé d'office, sur le fondement de l'article R.611-7 du code de justice administrative, tiré de ce que le tribunal envisageait d'écarter l'application des stipulations de l'avenant du 1^{er} décembre 2021 et de la convention du 10 mai 2021 en raison de leur caractère illicite au regard des règles fixées par les articles L. 5211-4-1 et D. 5211-

16 du code général des collectivités territoriales relatives aux agents transférés et au calcul des modalités de remboursement des frais de fonctionnement des services mis à disposition.

Des observations en réponse au moyen d'ordre public ont été enregistrées le 24 avril 2025 pour la commune de Drap.

II- Par une requête, enregistrée le 15 février 2022 sous le n°2200805, des mémoires du 2 juin 2022, 25 septembre 2023, 16 octobre 2023, 14 novembre 2023 et des mémoires récapitulatifs des 10 octobre 2024, 23 octobre 2024 et 18 novembre 2024, le syndicat intercommunal de traitement et de collecte des eaux usées de la vallée des Paillons, représentée par Me Peru, doit être regardé comme demandant au tribunal :

1°) d'annuler le titre exécutoire n°887 émis le 15 décembre 2021 par lequel la commune de Drap a mis à sa charge la somme de 48 574, 98 euros au titre de la mise à disposition de ses agents au SICTEU-VP pour l'année 2021 ;

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

Le syndicat soutient des moyens identiques à ceux de la requête n°2200875.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 30 mars 2023, le 4 juillet 2023, le 11 octobre 2023, le 25 octobre 2023, le 17 novembre 2023 et des mémoires récapitulatifs des 11 octobre 2024 et 13 novembre 2024, la commune de Drap, prise en la personne de son maire en exercice et représentée par Me Willm, conclut dans le dernier état de ses écritures au rejet de la requête, à ce qu'il soit enjoint au SICTEU-VP de communiquer l'acte d'engagement du 3 juillet 2023 et à ce qu'il soit mis à la charge du SICTEU-VP la somme de 10 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La commune fait valoir les mêmes moyens que dans l'instance n°2200875.

Par ordonnance du 19 novembre 2024, la clôture d'instruction a été fixée au 3 décembre 2024 à 12 heures.

Par un courrier en date du 10 avril 2025, les parties ont été informées que le tribunal était susceptible de fonder sa décision sur un moyen d'ordre public soulevé d'office, sur le fondement de l'article R.611-7 du code de justice administrative, tiré de ce que le tribunal envisageait d'écarter l'application des stipulations de l'avenant du 1er décembre 2021 et de la convention du 10 mai 2021 en raison de leur caractère illicite au regard des règles fixées par les articles L. 5211-4-1 et D. 5211-16 du code général des collectivités territoriales relatives aux agents transférés et au calcul des modalités de remboursement des frais de fonctionnement des services mis à disposition.

Des observations en réponse au moyen d'ordre public ont été enregistrées le 24 avril 2025 pour la commune de Drap.

Vu :

- l'ordonnance n°23MA02757 du 21 décembre 2023 de la cour administrative d'appel de Marseille ;

- l'ordonnance n° 2200563-2200564 du 21 septembre 2023 du tribunal administratif de Nice ;

- les autres pièces des dossiers.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code général de la fonction publique ;
- le décret n°2008-580 du 18 juin 2008 relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales
- le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable 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 25 avril 2025 :

- le rapport de M. Bulit,
- les conclusions de M. Holzer, rapporteur public,
- et les observations de Me Farrugia pour le SICTEU-VP et de Me Karbowiak pour la commune de Drap.

Deux notes en délibéré ont été enregistrées le 28 avril 2025 après l'audience pour le compte du SICTEU-VP, et n'ont pas été communiquées.

Considérant ce qui suit :

1. Par une convention signée le 10 mai 2021, la commune de Drap a mis à disposition partielle des agents au profit du syndicat intercommunal de collecte et traitement des eaux usées de la vallée du Paillon (ci-après, « SICTEU-VP »). Par un avenant du 1^{er} décembre 2021, l'article 1er de la convention précitée a été modifié puisqu'il a été constaté que les agents mis à disposition n'avaient pas effectué la totalité de la mise à disposition prévue au titre de l'année 2021. Par un titre exécutoire n°37 émis le 15 décembre 2021, la régie communale de l'eau et de l'assainissement de la commune de Drap a mis à la charge du SICTEU-VP la somme de 131 388,59 euros correspondant au coût des agents mis à disposition du SICTEU-VP au titre de l'année 2021. Par sa requête n°2200875, le SICTEU-VP demande l'annulation de ce titre exécutoire. Par un second titre de recettes n°887 émis le 15 décembre 2021, la commune de Drap a mis à la charge du SICTEU-VP la somme de 48 574,98 euros correspondant au coût des agents de la commune mis directement à disposition du SICTEU-VP au titre de l'année 2021. Par une requête n°2200805, le SICTEU-VP demande également l'annulation de ce dernier titre exécutoire.

Sur la jonction :

2. Les requêtes susvisées ayant fait l'objet d'une instruction commune et présentant à juger des questions similaires, il y a lieu de les joindre pour qu'il y soit statué par un seul et même jugement.

Sur la recevabilité de la requête :

3. En premier lieu, aux termes de l'article L. 5210-1-1 A du code général des collectivités territoriales : « *Forment la catégorie des établissements publics de coopération intercommunale les syndicats de communes, les communautés de communes, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les métropoles* ». Aux termes de l'article L. 5211-9 du même code:

« Le président est l'organe exécutif de l'établissement public de coopération intercommunale (...) Il représente en justice l'établissement public de coopération intercommunale. (...) ». Selon l'article L. 5211-2 du même code : *« À l'exception de celles des deuxième à quatrième alinéas de l'article L. 2122-4, les dispositions du chapitre II du titre II du livre Ier de la deuxième partie relative au maire et aux adjoints sont applicables au président et aux membres du bureau des établissements publics de coopération intercommunale, en tant qu'elles ne sont pas contraires aux dispositions du présent titre ».* L'article L. 2122-21 du même code dispose que : *« Sous le contrôle du conseil municipal et sous le contrôle administratif du représentant de l'État dans le département, le maire est chargé, d'une manière générale, d'exécuter les décisions du conseil municipal et, en particulier : (...) 8° De représenter la commune soit en demandant, soit en défendant (...) ».* Et enfin, aux termes de son article L. 2122-22 : *« Le maire peut, en outre, par délégation du conseil municipal, être chargé, en tout ou partie, et pour la durée de son mandat : (...) 16° D'intenter au nom de la commune les actions en justice ou de défendre la commune dans les actions intentées contre elle, dans les cas définis par le conseil municipal (...) ».*

4. Il résulte de ces dispositions que le président d'un établissement public de coopération intercommunale a qualité pour engager une action en justice au nom de l'établissement ou défendre celui-ci dans les actions où il est mis en cause à condition de bénéficier, par délibération de l'organe délibérant, soit d'une délégation générale pour ester en justice ou représenter en justice l'établissement soit, aux mêmes fins, d'une telle délégation pour une instance donnée. La production de l'habilitation est régularisable, notamment lorsqu'une fin de non-recevoir est soulevée en défense, jusqu'à la clôture de l'instruction. Par ailleurs, lorsqu'une partie est une personne morale, il appartient à la juridiction administrative saisie, qui en a toujours la faculté, de s'assurer, le cas échéant, que le représentant de cette personne morale justifie de sa qualité pour agir au nom de cette partie. Tel est le cas lorsque cette qualité est contestée sérieusement par l'autre partie ou qu'au premier examen, l'absence de qualité du représentant de la personne morale semble ressortir des pièces du dossier.

5. En l'espèce, par une délibération du 20 décembre 2021, le conseil syndical du SICTEU-VP a autorisé son président à *« intenter au nom du syndicat, les actions en justice et de défendre le syndicat dans les actions menées contre lui »*, puis, par une délibération du 17 janvier 2022, il a plus précisément autorisé son président à *« intenter toute action en judiciaire liée à l'émission des titres exécutoires d'un montant de 131 388, 59 euros par la régie communale de l'eau et de l'assainissement de Drap et de 48 574, 98 euros par la commune de Drap et des deux mandats de paiement émis par M. Nardelli au nom du SICTEU-VP alors qu'il n'était plus président »*. Ainsi, et sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la régularité et le caractère exécutoire de la délibération du 20 décembre 2021 susmentionnée, la délibération du 17 janvier 2022 doit être regardée comme autorisant en tout état de cause le président du SICTEU-VP à introduire un recours devant la juridiction administrative contre les titres exécutoires litigieux. Il n'est pas sérieusement démontré par la commune de Drap que cette délibération n'aurait pas fait l'objet d'un affichage régulier ou qu'elle n'aurait pas été transmise au représentant de l'Etat afin de contester son caractère exécutoire.

6. Par suite, la fin de non-recevoir tirée d'un défaut de qualité pour agir du président du SICTEU-VP dans l'instance doit être écartée.

7. En second lieu, la commune de Drap soutient que les requêtes contre les titres exécutoires en litige seraient sans objet puisque le SICTEU-VP a émis à la date du 2 février 2022 deux titres exécutoires afin de faire obstacle à la créance objet des titres exécutoires litigieux. La circonstance que le SICTEU-VP ait pu émettre des titres exécutoires pour obtenir le remboursement

des sommes dont il estime ne pas être redevable est sans incidence sur la légalité des titres exécutoires qui font l'objet du présent litige.

8. Par suite, les fins de non-recevoir soulevées par la commune de Drap doivent être écartées.

Sur les conclusions aux fins d'annulation et de décharge :

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

10. Par ailleurs, lorsque les parties soumettent au juge un litige relatif à l'exécution du contrat qui les lie, il incombe en principe à celui-ci, eu égard à l'exigence de loyauté des relations contractuelles, de faire application du contrat. Toutefois dans le cas seulement où il constate une irrégularité invoquée par une partie ou relevée d'office par lui, tenant au caractère illicite du contenu du contrat ou à un vice d'une particulière gravité relative notamment aux conditions dans lesquelles les parties ont donné leur consentement, il doit écarter le contrat et ne peut régler le litige sur le terrain contractuel.

11. D'une part, si la commune de Drap soutient en défense que le SICTEU-VP n'était pas recevable, en sa qualité de partie à un contrat administratif, à contester la légalité des titres exécutoires litigieux dès lors que ceux-ci constituent des mesures d'exécution de la convention du 10 mai 2021 et de son avenant du 1^{er} décembre 2021, aucun principe ne fait toutefois obstacle à ce que le SICTEU-VP puisse contester la légalité desdits titres exécutoires en se prévalant, notamment, du défaut de base légale de la créance objet de ces titres exécutoires.

12. D'autre part, aux termes de l'article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales : « I. - *Le transfert de compétences d'une commune à un établissement public de coopération intercommunale entraîne le transfert du service ou de la partie de service chargé de sa mise en œuvre. Toutefois, dans le cadre d'une bonne organisation des services, une commune peut conserver tout ou partie du service concerné par le transfert de compétences, à raison du caractère partiel de ce dernier. Les fonctionnaires territoriaux et agents territoriaux non titulaires qui remplissent en totalité leurs fonctions dans un service ou une partie de service transféré en application de l'alinéa précédent sont transférés dans l'établissement public de coopération intercommunale. Ils relèvent de cet établissement dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les leurs. (...) II. - Lorsqu'une commune a conservé tout ou partie de ses services dans les conditions prévues au premier alinéa du I, ces services sont en tout ou partie mis à disposition de l'établissement public de coopération intercommunale auquel la commune adhère pour l'exercice des compétences de celui-ci. (...) IV. - Dans le cadre des mises à disposition prévues aux II et III, une convention conclue entre l'établissement public de coopération intercommunale et chaque commune*

intéressée en fixe les modalités après consultation des comités sociaux territoriaux compétents. Cette convention prévoit notamment les conditions de remboursement par la commune ou l'établissement public bénéficiaire de la mise à disposition des frais de fonctionnement du service. Les modalités de ce remboursement sont définies par décret. (...) ». Aux termes de l'article D. 5211-16 du même code : *« Le remboursement des frais de fonctionnement du service mis à disposition en application du II de l'article L. 5211-4-1 s'effectue sur la base d'un coût unitaire de fonctionnement du service, multiplié par le nombre d'unités de fonctionnement constatées par l'établissement public de coopération intercommunale ou la commune bénéficiaire de la mise à disposition. (...) »* ; D'autre part, aux termes de l'article L. 512-6 et suivants du code général de la fonction publique : *« La mise à disposition est la situation du fonctionnaire réputé occuper son emploi qui, demeurant dans son corps ou son cadre d'emplois d'origine, continue à percevoir la rémunération correspondante mais exerce ses fonctions hors de l'administration où il a vocation à servir. »*. Et enfin aux termes de l'article L. 512-7 du même code : *« La mise à disposition ne peut avoir lieu que dans les conditions suivantes : 1° Elle doit recueillir l'accord du fonctionnaire ; 2° Elle doit être prévue par une convention conclue entre l'administration d'origine et l'organisme d'accueil. (...) »*.

13. En l'espèce, il résulte de l'instruction que les agents de la commune de Drap ont été transférés au SICTEU-VP au titre de la compétence transférée au SICTEU-VP depuis l'arrêté du 5 mai 1966 en matière de collecte et de traitement des eaux usées de la vallée des Paillons. Dès lors, c'est dans le cadre légal des dispositions précitées des articles L. 5211-4-1 et D. 5211-16 du code général des collectivités territoriales qu'une convention de mise à disposition des agents communaux au profit du SICTEU-VP devait être adoptée, et non, comme cela a été le cas, sur le fondement des dispositions de l'article L. 512-7 du code général de la fonction publique et du décret n°2008-580 du 18 juin 2008 relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics administratifs locaux. Par suite, la convention du 10 mai 2021 et l'avenant du 1^{er} décembre 2021 à ladite convention sont entachés d'illégalité par méconnaissance du champ d'application de la loi, et présentent donc un contenu illicite, dès lors la créance objet des titres exécutoires litigieux est ainsi dépourvue de base légale.

14. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il y ait lieu d'examiner les autres moyens de la requête, que les titres exécutoires litigieux doivent être annulés pour défaut de base légale de la créance objet desdits titres. Le SICTEU-VP est donc déchargé de l'obligation de payer les sommes mises à sa charge par lesdits titres.

Sur les frais liés au litige :

15. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge du SICTEU-VP, qui n'est pas la partie perdante dans cette instance, la somme que la commune de Drap demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. En revanche, il y a lieu de mettre à la charge de la commune de Drap une somme de 1 500 euros, à verser au SICTEU-VP, au titre de ces mêmes frais.

DECIDE :

Article 1^{er} : Les titres exécutoires n°37 et n°887 émis le 15 décembre 2021 par la commune de Drap à l'encontre du syndicat intercommunal de traitement des eaux usées de la vallée des Paillons sont annulés.

Article 2 : Le syndicat intercommunal de traitement des eaux usées de la vallée des Paillons est déchargé de l'obligation de payer les sommes de 131 388, 59 euros et de 48 574, 98 euros mises à sa charge par les titres exécutoires mentionnés à l'article 1er.

Article 3 : La commune de Drap versera une somme de 1 500 (mille cinq cents) euros au syndicat intercommunal de traitement des eaux usées de la vallée des Paillons 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 au syndicat intercommunal de traitement des eaux usées de la vallée des Paillons et à la commune de Drap.

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

M. Silvestre-Toussaint-Fortesa, président,
M. Bulit, conseiller,
Mme Cueilleron, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe, le 19 mai 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° 2205050

FONDS DE GARANTIE DES VICTIMES
D'ACTES DE TERRORISME ET D'AUTRES
INFRACTIONS (FGTI)

Mme Isabelle Ruiz
Rapporteure

Mme Lucile Guilbert
Rapporteure publique

Audience du 27 juin 2025
Décision du 30 juin 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 20 octobre 2022, le Fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI), représenté par le cabinet Cassel, demande au tribunal :

1°) de condamner l'Etat à lui verser la somme de 19 980 euros majorée des intérêts à compter du 20 juin 2022 ;

2°) de mettre à la charge de l'État la somme de 3 000 euros sur le fondement de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- il a versé la somme de 19 980 euros à M. F. en réparation de dommages qu'il a subis alors qu'il a porté secours à une personne agressée par un groupe d'individus ;
- dès lors que M. F. doit être regardé comme un collaborateur occasionnel du service public, la responsabilité sans faute de l'Etat doit être engagée ;
- en application des dispositions du code général de la fonction publique, l'Etat est tenu de réparer tous les dommages subis par un collaborateur occasionnel du service public ;
- en application de l'article 706-11 du code de procédure pénale, il est subrogé dans les droits de M. F..

Par un mémoire en défense enregistré le 18 avril 2023, le ministre de l'intérieur conclut à sa mise hors de cause.

Il soutient que dès lors que le dommage subi par M. F. trouve son origine dans une opération de police judiciaire, seul le ministre de la Justice peut être mis en cause.

Par un mémoire en défense enregistré le 12 juin 2025, le garde des sceaux, ministre de la justice conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- à titre principal, la juridiction administrative est incompétente pour statuer sur la requête du FGTI ;
- et à titre subsidiaire, les moyens soulevés par le FGTI ne sont pas fondés.

Par ordonnance du 12 mai 2025, la clôture d’instruction a été fixée au 12 juin 2025 à 12h00.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code général de la fonction publique ;
- le code de procédure pénale
- 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.

Considérant ce qui suit :

1. Le 27 septembre 2015, M. F. a été victime d’une violente agression alors qu’il portait assistance à une personne agressée par un groupe d’individus La plainte qu’il a déposée a été classée sans suite, faute de pouvoir identifier les agresseurs. L’intéressé a alors déposé le 28 février 2018 une demande d’indemnisation auprès de la commission d’indemnisation des victimes d’infractions pénales. Par ordonnance du 30 décembre 2019, la commission lui a alloué une provision de 4 000 euros et a ordonné une expertise médicale. Par décision du 12 janvier 2022, la commission a fixé le montant des indemnisations à 19 980 euros. Le FGTI lui a versé la provision à hauteur de 4 000 euros le 20 janvier 2020 et le solde le 8 février 2022. Par une demande indemnitaire préalable, le FGTI a sollicité de l’Etat le remboursement de la somme ainsi versée à M. F.. En l’absence de réponse, le fonds demande au tribunal de condamner l’Etat à lui verser la somme de 19 980 euros.

Sur la compétence de la juridiction administrative :

2. Aux termes de l’article 706-11 du code de procédure pénale, le Fonds de garantie des victimes d’actes de terrorisme et d’autres infractions est « *subrogé dans les droits de la victime pour obtenir des personnes responsables du dommage causé par l’infraction ou tenues à un titre quelconque d’en assurer la réparation totale ou partielle le remboursement de l’indemnité ou de la provision versée par lui, dans la limite du montant des réparations à la charge desdites personnes.* (...) ».

3. L'action fondée sur une responsabilité sans faute de l'État en raison du préjudice résultant d'une opération de police judiciaire relève de la compétence de la juridiction judiciaire. Il en va ainsi de l'action engagée par un collaborateur occasionnel du service public pour obtenir la réparation de dommages subis lors d'une opération de police judiciaire.

4. Il résulte de l'instruction que M. F. qui a porté assistance à une personne victime d'une agression de la part d'un groupe d'individus a été lui-même agressé par ces mêmes individus. En intervenant à l'encontre des agresseurs, dans un contexte d'urgence, en l'absence de la police et alors qu'étaient commises des infractions, l'intéressé doit être regardé comme ayant collaboré à l'exécution du service public que constitue la police judiciaire.

5. Il résulte de ce qui précède que la demande d'indemnisation du FGTI, subrogé dans les droits de M. F., relève de la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire. La juridiction administrative étant incompétente pour en connaître, il y a lieu de rejeter la demande du FGTI.

Sur les frais liés au litige :

6. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions du FGTI présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1 : Les conclusions indemnitaires du FGTI sont rejetées comme portées devant un ordre de juridiction incompétent pour en connaître.

Les conclusions du FGTI au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Le présent jugement sera notifié au Fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI), au ministre de l'intérieur et au ministre de la Justice.

Délibéré après l'audience du 27 juin 2025, à laquelle siégeaient :

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

Assistés de M. De Thillot.

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

La rapporteure,

Le président

signé

signé

I. Ruiz

P. Soli

Le greffier,

signé

J-Y de Thillot

La République mande et ordonne au ministre de la justice 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

De la qualification du collaborateur du service public de la police judiciaire à la consécration de la compétence du juge judiciaire : l'apaisement d'un conflit ou l'émergence de nouvelles incertitudes ?

Par Anouck Laüt, Docteure en droit public, CERDACFF.

Le jugement rendu par la sixième chambre du Tribunal administratif de Nice, le 1^{er} août 2025, est l'occasion de revenir sur la notion prétorienne – désormais reprise par le législateur (par ex. CSI, art. L. 721-1) – de collaborateur occasionnel du service public, et plus particulièrement, sur son application dans le cadre du service public de la police judiciaire.

En l'espèce, la notion est mobilisée par le juge administratif pour qualifier la situation de M. F., victime d'une violente agression alors qu'il portait assistance à une personne agressée par un groupe d'individus. M. F. a alors déposé une demande d'indemnisation auprès de la commission d'indemnisation des victimes d'infractions pénales, laquelle a répondu favorablement à sa demande en fixant le montant des indemnisations à hauteur de 19 980 euros. Le versement de cette indemnité a été effectué par le Fonds de Garantie des Victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions, dit « FGTI », créé en 1986 à la suite de la vague d'attentats qui avait frappé la France. Ainsi que le rappelle le jugement du Tribunal, aux termes de l'article 706-11 du code de procédure pénale, le Fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme et d'autres infractions est « *subrogé dans les droits de la victime pour obtenir des personnes responsables du dommage causé par l'infraction ou tenues à un titre quelconque d'en assurer la réparation totale ou partielle le remboursement de l'indemnité ou de la provision versée par lui, dans la limite du montant des réparations à la charge desdites personnes. (...)* ».

En ce sens, par une demande indemnitaire préalable, le FGTI a sollicité de l'État le remboursement de la somme versée à la victime. Mais en l'absence de réponse de ce dernier, le Fonds demande au tribunal d'engager la responsabilité sans faute de l'État et de le condamner à lui verser la somme de 19 980 euros.

Cette affaire présentait un double intérêt. D'une part, le juge administratif reconnaît à la victime la qualité de collaborateur occasionnel du service public de la police judiciaire et s'inscrit dans le mouvement jurisprudentiel d'extension progressive de la notion (I). Il se conforme, par ailleurs, à la solution récemment consacrée par le Tribunal des conflits en déclarant l'incompétence du juge administratif pour connaître d'une action en responsabilité sans faute de l'État à raison du dommage subi par un tel collaborateur (II). Ce jugement participe ainsi à la consolidation d'une solution jurisprudentielle tendant à mettre fin à la controverse relative à la répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction. Et dans le même temps, cette apparente résolution ne saurait être perçue comme un aboutissement au regard des nouvelles incertitudes qui pourraient en émerger.

I. L'application d'une conception étendue du collaborateur occasionnel du service public

La notion prétorienne de collaborateur du service public a fait l'objet d'une évolution progressive jusqu'à s'émanciper de sa conception première. C'est dans la construction du régime juridique de la responsabilité sans faute de l'État que cette notion trouve sa source. Son point de départ peut être identifié à partir de l'arrêt *Cames* du 21 juin 1895, qui consacre, sous l'office créateur du juge, un régime de responsabilité sans faute de l'État au bénéfice des collaborateurs professionnels du service public, à savoir, ses agents et fonctionnaires. D'application désormais marginale pour ces derniers, la notion de collaborateur s'est progressivement étendue au profit d'une catégorie *sui generis*, celle des collaborateurs occasionnels du service public (CE, ass., 22 nov. 1946, *Cne de Saint-Priest La Plaine*,

req. n°74725). Initialement, le juge considérait que le collaborateur occasionnel du service public était celui qui participait, au moyen d'une collaboration réelle, à l'exécution du service public. Par ailleurs, cette collaboration devait résulter d'une initiative de l'administration, qu'il s'agisse d'une réquisition formelle ou d'une simple sollicitation.

Puis, le juge a progressivement admis que le régime de responsabilité sans faute applicable aux collaborateurs occasionnels du service public s'étende à des particuliers ayant apporté une aide spontanée à l'exécution d'une mission de service public, indépendamment de toute réquisition ou sollicitation de l'administration. Deux fondements alternatifs paraissent toutefois avoir orienté cette construction jurisprudentielle : la qualité de collaborateur occasionnel a été reconnue, d'une part, lorsque l'intervention de l'intéressé pouvait être regardée comme implicitement admise par l'administration, et, d'autre part, lorsqu'elle était commandée par un contexte d'urgente nécessité (CE, sect., 17 avril 1953, *Pinguet*, req. n°24044).

Dans la présente affaire, c'est bien l'urgente nécessité dans laquelle se trouvait M. F. qui semble avoir conduit le juge administratif vers la qualification de collaborateur occasionnel du service public. Il est en effet précisé que l'intervention de M. F., qui portait assistance à une personne victime d'agression, s'inscrivait « *dans un contexte d'urgence, en l'absence de la police et alors qu'étaient commises des infractions* » (point 4).

Il revenait toutefois au juge de préciser la nature du service public à l'exécution duquel M. F. avait apporté son concours. Sur ce point, la jurisprudence illustre la diversité des situations dans lesquelles la qualité de collaborateur occasionnel du service public a été reconnue. À titre d'exemple, cette qualité a été admise dans le cadre du service public de la justice (Cass. 2e civ., 23 nov. 1956, n° 56-11.871), du service public communal de prévention des accidents et d'aide aux personnes (TA Clermont-Ferrand, 17 octobre 1989 – Lebon 1989) ou encore du service public de secours en mer (CE, sect., 12 octobre 2009, *Chevillard*, req. n° 297075).

En l'espèce, le juge administratif a considéré que M. F., en portant assistance à une victime d'agression, « *et alors qu'étaient commises des infractions* », « *devait être regardé comme ayant collaboré à l'exécution du service public que constitue la police judiciaire* » (point 4).

Ainsi, et alors même que la commission d'infraction constitue un critère déterminant dans la qualification des services de police et partant, dans la détermination de l'ordre juridictionnel compétent, en ce qui concerne la responsabilité sans faute de l'État en raison du préjudice résultant d'une opération de police judiciaire, la solution est longtemps demeurée incertaine. Le présent jugement offre l'occasion de revenir sur l'ambiguïté qui a entouré ce contentieux et d'observer certes, l'apaisement d'une controverse juridique, mais également l'émergence d'un régime juridique propre aux collaborateurs du service public de la police judiciaire dont les contours demeurent imprécis.

II. L'affermissement de la compétence du juge judiciaire en matière de responsabilité sans faute du fait d'une opération de police judiciaire

En l'espèce, la qualification de M. F. en tant que collaborateur occasionnel du service public de la police judiciaire ne soulevait pas de difficultés particulières. En revanche, la détermination de l'ordre juridictionnel compétent pour connaître de l'action en responsabilité sans faute de l'État en raison du préjudice résultant d'une opération de police judiciaire était plus délicate. Cette question a longtemps nourri le débat doctrinal, tant les solutions jurisprudentielles apparaissaient nuancées. En effet, s'il est de jurisprudence constante que l'ordre juridictionnel judiciaire est compétent pour connaître des

litiges relatifs aux dommages imputables aux agents du service public de la police judiciaire, tandis qu'il appartient à l'ordre administratif de statuer sur les dommages subis par ces mêmes agents dans l'exercice de leurs fonctions, la détermination du juge compétent pour connaître de l'indemnisation du préjudice subi par un collaborateur occasionnel du service public de la police judiciaire soulevait une question particulièrement délicate.

Jusqu'en 2021, la répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction paraissait s'articuler autour de la nature du régime de responsabilité invoqué. En effet, lorsque le litige portait sur la mise en cause de la responsabilité de l'État pour une faute commise dans le cadre du fonctionnement du service de la police judiciaire, la compétence revenait au juge judiciaire. À l'inverse, lorsque la responsabilité de l'État était recherchée sur le fondement d'un régime sans faute, il appartenait alors au juge administratif d'en connaître (CE, 15 févr. 2006, *min. Justice c/ Cts A.*, req. n° 271022). Suivant cette articulation, l'indemnisation des dommages subis par le collaborateur occasionnel du service public, relevant de la responsabilité sans faute de l'État aurait pu – ou peut-être aurait-il dû – relever de l'ordre administratif.

Pourtant, en 2021, le Tribunal des conflits a choisi de faire primer la nature judiciaire de l'opération sur le régime de responsabilité pour les actions introduites par des tiers à l'opération de police (T. confl., 8 févr. 2021, *garde des Sceaux, min. Justice*, n° C4205). Une solution confirmée par le Conseil d'État qui a considéré que « *l'action fondée sur la responsabilité sans faute de l'Etat en raison du préjudice résultant d'une opération de police judiciaire relève de la compétence de la juridiction judiciaire* » (CE, 15 nov. 2021, *Société Aéronord*, req. n° 443978). Dans le même sens, en 2022, le Tribunal des conflits a jugé que les dommages causés par les collaborateurs occasionnels du service public dans les opérations de police judiciaire relèvent, comme pour ses agents, du contentieux judiciaire (T. confl., 11 avr. 2022, n° C4243). Autrement dit, dès lors qu'il s'agit de réparer les dommages causés par les agents ou collaborateurs du service public de la police judiciaire, la compétence revient au juge judiciaire. Par ailleurs, s'agissant des dommages subis par ces collaborateurs, le juge devait déterminer si leur statut devait être assimilé à celui des agents publics et ainsi relever la compétence du juge administratif, ou, au contraire, s'en distinguer pour relever du régime applicable aux tiers et usagers du service public. Les solutions jurisprudentielles sont longtemps demeurées contrastées. Si la Cour de cassation s'est, dès 1956, reconnue compétente pour connaître, selon les règles du droit public, des demandes de réparation formées par les collaborateurs occasionnels du service public de la police judiciaire (Cass. 2e civ., 23 nov. 1956, n° 56-11.871), cette orientation a été à plusieurs reprises remise en cause par le juge administratif. Ce dernier estimait, en effet, que la réparation des préjudices subis du fait de la collaboration ne visait pas à compenser les dommages causés par le fonctionnement du service public de la police judiciaire, mais à indemniser le collaborateur des atteintes résultant de sa participation à l'exécution de ce service, niant ainsi la nature judiciaire de l'opération (CAA Nantes, 24 févr. 2023, n° 21NT03700).

Cette divergence a suscité un important débat doctrinal qui semble avoir trouvé un terme depuis l'arrêt du 13 mai 2024 rendu par le Tribunal des conflits (T. confl., 13 mai 2024, *SEMITAM*, n° C4305). Ainsi, et alors même que la jurisprudence et la doctrine semblaient aller dans le sens de la reconnaissance de la compétence administrative, le Tribunal des conflits tranche en faveur de la compétence judiciaire.

Le jugement rendu par le Tribunal administratif de Nice vient alors conforter la solution ainsi retenue en jugeant l'incompétence de l'ordre administratif pour connaître de la demande d'indemnisation du FGTI, subrogé dans les droits de M. F.. Si la clarification opérée par la jurisprudence apparaît salubre, elle ne dissipe pas toutes incertitudes. En consacrant ce bloc de compétences au profit du juge judiciaire, le collaborateur occasionnel du service public de la police judiciaire devient une

catégorie juridique autonome : la procédure applicable se distingue non seulement de celle applicable aux agents de police judiciaire mais également des autres collaborateurs du service public dont les actions en responsabilité sans faute de l'État devront être engagées devant le juge administratif. Si l'opportunité d'une telle consécration peut être questionnée, elle présente néanmoins le mérite de clarifier la position de la jurisprudence dont les solutions, à l'instar du présent jugement, devraient désormais s'inscrire dans une dynamique d'harmonisation.

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NICE**

N° 2306360

M. [REDACTED] et
Mme [REDACTED]

Mme Guylène Sandjo
Rapporteure

Mme Mélanie Moutry
Rapporteure publique

Audience du 24 juin 2025
Décision du 24 juillet 2025

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Nice

(5^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 21 décembre 2023, M. [REDACTED] et Mme [REDACTED], représentés par Me Brahin, demandent au tribunal :

1°) de rejeter la proposition d'indemnisation du 5 octobre 2023 émanant du président du département des Alpes-Maritimes dans le cadre de la déclaration d'utilité publique prononcée par le préfet des Alpes-Maritimes en vue de l'élargissement de la piste du Mont Vial, située sur le territoire de la commune de Toudon, et qui a conduit à leur expropriation d'une partie de leur propriété ;

2°) de fixer à la somme de 194 500 euros le montant de l'indemnisation qui leur est due en réparation de leurs préjudices consécutifs à leur expropriation, et qui se décompose comme suit :

- 60 000 euros pour la perte de 3 emplacements de stationnement ;
- 94 500 euros pour la perte de 315 m² de terrain constructible ;
- 40 000 euros pour le trouble de voisinage ;

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

Ils soutiennent que :

- l'élargissement de la route conduit à la perte de 3 emplacements de stationnement et rend difficile l'accès à leur propriété ;
- les 3 emplacements représentent une valeur individuelle de 20 000 euros chacun, soit un préjudice financier de 60 000 euros ;
- la déclaration d'utilité publique a pour effet d'amputer leur propriété d'une superficie de 315 m², venant en diminution des 1 509 m² de terrain dont ils avaient acquis la propriété ;
- la diminution de l'assiette de leur propriété conduit également à une perte de valeur en cas de revente ;
- le prix de l'immobilier étant estimé à 2 000 m² sur la commune de Toudon, et le coefficient de constructibilité estimé à 0.15, la perte de propriété est estimée à 47.25 m² constructibles soit la contre-valeur de 94 500 euros, qui doit être indemnisée ;
- la construction d'une nouvelle route est de nature à générer pour eux des nuisances excédant les inconvénients normaux de voisinage du fait, notamment de l'accroissement du trafic routier à proximité de leur propriété ; ils sont fondés à demander une indemnisation à hauteur de 20 000 euros, chacun, soit un total de 40 000 euros, au titre du préjudice de jouissance.

Par un mémoire en défense enregistré le 4 avril 2025, le département des Alpes-Maritimes conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- la requête est portée devant une juridiction incompétente dès lors que seul le juge de l'expropriation est compétent pour connaître des contestations portées contre l'indemnité d'expropriation pour cause d'utilité publique ;
- aucun des autres moyens soulevés par M. [REDACTED] n'est fondé.

Par ordonnance du 8 avril 2025, la clôture d'instruction a été fixée au 7 mai 2025 à 12 heures.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'expropriation pour cause d'utilité 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 :

- le rapport de Mme Sandjo, conseillère,
- les conclusions de Mme Moutry, rapporteure publique,
- et les observations de M. Battaglia, représentant le département des Alpes-Maritimes.

Considérant ce qui suit :

M. [REDACTED] et Mme [REDACTED] sont propriétaires d'un terrain longeant la piste du Mont Vial sur le territoire de la commune de Toudon, sur lequel est édiée une maison à usage d'habitation comprenant trois places de parking, parcelles [REDACTED]. En 2019, le département a engagé une procédure d'acquisition amiable de 3,7 kilomètres du linéaire, sur 6,7 kilomètres de la piste. Par un arrêté du 1^{er} mars 2022, le préfet des Alpes-Maritimes a ouvert une enquête d'utilité publique et parcellaire, qui s'est déroulée du 25 avril 2022 au 13 mai 2022. Le 14 juin

2022, le commissaire-enquêteur désigné par le tribunal administratif de Nice a émis un avis favorable au projet d'expropriation du reste du foncier nécessaire à l'opération. Puis, par un arrêté du 14 mars 2023, le préfet des Alpes-Maritimes a déclaré l'utilité publique du projet. Par un arrêté du 24 août 2023, le préfet a déclaré la cessibilité des parcelles et immeubles désignés à l'état de parcellaire, au nombre desquels figurent les parcelles [REDACTED] appartenant au requérant. Par un mémoire valant offre du 5 octobre 2023, rectifié par courrier du 26 octobre 2024, le département des Alpes-Maritimes a, en application des articles L. 311-4 et R. 311-6 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, proposé au requérant une indemnisation de la valeur de ses biens à hauteur de l'euro symbolique. Par une ordonnance du 20 octobre 2023, le juge de l'expropriation près le tribunal judiciaire de Nice a déclaré l'immeuble immédiatement exproprié. Par un courrier du 5 octobre 2023, le président du département des Alpes-Maritimes a proposé aux époux [REDACTED] une indemnisation à hauteur de l'euro symbolique. Par un courrier du 24 octobre 2023, M. et Mme [REDACTED] ont fait part de leur refus de la proposition d'indemnisation et proposé un autre tracé pour la piste du Mont Vial et, à défaut de sélection de ce tracé, demandé un dédommagement fixé à la somme de 117 800 euros. Par un courrier du 20 décembre 2023, réitérant son refus de l'indemnisation proposée, M. [REDACTED] a révisé sa demande d'indemnisation à la somme de 160 000 euros. Par leur requête, M. [REDACTED] et Mme [REDACTED] demandent au tribunal de leur accorder la somme totale de 194 500 euros au titre de leurs préjudices financiers et de jouissance.

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

En premier lieu, et d'une part, aux termes de l'article R. 311-4 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique : « A partir de l'ouverture de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique, l'expropriant peut, dès qu'il est en mesure de déterminer les parcelles qu'il envisage d'exproprier, procéder à la notification des offres prévues à l'article L. 311-4. ». Aux termes de l'article R. 311-5 du même code : « *Les notifications des offres sont faites à chacun des intéressés susceptibles d'obtenir une indemnisation./ Elles précisent, en les distinguant, l'indemnité principale, le cas échéant, les offres en nature et chacune des indemnités accessoires ainsi que, lorsque l'expropriant est tenu au relogement, la commune dans laquelle est situé le local offert. Les notifications invitent, en outre, les personnes auxquelles elles sont faites à faire connaître par écrit à l'expropriant, dans un délai d'un mois à dater de la notification, soit leur acceptation des offres, soit le montant détaillé de leurs demandes. Elles reproduisent en caractères apparents les dispositions de l'article R. 311-9./ (...)* ». Aux termes de l'article L. 311-4 du même code : « *L'expropriant notifie le montant de ses offres et invite les expropriés à faire connaître le montant de leur demande.* ». Et selon l'article L. 321-1 du même code : « *Les indemnités allouées couvrent l'intégralité du préjudice direct, matériel et certain causé par l'expropriation* ». Il résulte de ces dispositions que l'indemnité d'expropriation doit, en principe, couvrir tous les dommages subis par l'exproprié du fait de l'opération entreprise, même au regard des parcelles qui demeurent sa propriété.

D'autre part, aux termes de l'article L. 311-5 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique : « *A défaut d'accord sur le montant des indemnités, celles-ci sont fixées par le juge de l'expropriation* ». Et aux termes de l'article L. 211-1 du même code : « *Dans chaque département, il est désigné au moins un juge de l'expropriation parmi les magistrats du siège d'un tribunal judiciaire de ce département.* ». Il résulte de ces dispositions que la juridiction administrative n'est pas compétente pour connaître de la contestation du montant de l'indemnité d'expropriation fixée par le juge de l'expropriation.

En l'espèce, les époux [REDACTED] sollicitent réparation des préjudices de perte d'accès à leur propriété, de perte de terrain constructible et de troubles de voisinage. Il n'est pas contesté que,

que par un arrêté du 24 août 2023, consécutif à la déclaration d'utilité publique intervenue le 14 mars 2023, et au terme d'une procédure régulière, le préfet des Alpes-Maritimes a déclaré la cessibilité des parcelles et immeubles, au nombre desquels figurent les parcelles [REDACTED] appartenant aux requérants. En se fondant sur un avis du service des domaines du 11 octobre 2021, le président du département des Alpes-Maritimes a adressé aux requérants une offre d'indemnisation à hauteur de l'euro symbolique. Au demeurant, il résulte également de l'instruction que, par une lettre du 23 avril 2024, le président du département des Alpes-Maritimes a saisi le juge de l'expropriation, en application des articles R. 311-6 et R. 311-9 du code de l'expropriation, afin d'obtenir une ordonnance de transport sur les lieux, en vue de la fixation judiciaire des indemnités d'expropriation réparant le préjudice lié à l'incorporation, dans l'emprise de l'opération, de plusieurs propriétés, dont les parcelles propriétés des requérants, et que le commissaire-enquêteur a soumis au tribunal judiciaire une proposition d'indemnisation identique.

Il résulte des dispositions citées au point 3 que les demandes des requérants tendant d'une part, au versement d'une indemnité correspondant au versement d'une indemnité correspondant à la différence entre le montant fixé par la proposition et la valeur vénale actuelle de leurs parcelles, incluant les trois places de parking et la perte de 315 m² de terrain constructible ne sont pas au nombre de celles dont il appartient à la juridiction administrative de connaître. Par suite, elles ne peuvent qu'être rejetées pour ce motif.

En second lieu, le maître d'un ouvrage est responsable, même en l'absence de faute, des dommages que les ouvrages publics dont il a la garde peuvent causer aux tiers tant en raison de leur existence que de leur fonctionnement. Il ne peut dégager sa responsabilité que s'il établit que ces dommages résultent de la faute de la victime ou d'un cas de force majeure. Lorsque le dommage est inhérent à l'existence même de l'ouvrage public ou à son fonctionnement, ces tiers sont tenus de démontrer le caractère grave et spécial du préjudice qu'ils subissent. Saisi de conclusions indemnitaires en ce sens, il appartient au juge du plein contentieux de porter une appréciation globale sur l'ensemble des chefs de préjudice allégués, aux fins de caractériser l'existence ou non d'un dommage revêtant, pris dans son ensemble, un caractère grave et spécial.

En l'espèce, il résulte de l'instruction que le projet déclaré d'utilité publique a seulement pour objet et pour effet de transférer l'assiette d'une piste existante dans le domaine public, afin notamment de veiller à son entretien et à la sécurité des usagers, dès lors que les riverains propriétaires, au nombre desquels figurent les requérants, n'en assument pas la charge. Il n'est pas contesté, au demeurant, que la piste du Mont Vial a la qualité d'un ouvrage public à l'égard duquel les époux [REDACTED] ont la qualité de tiers.

Toutefois, si les requérants font état de difficultés d'accès à leur propriété, les pièces du dossier ne permettent pas, contrairement aux allégations des requérants, d'établir la réalité d'un projet de création d'une route nouvelle et de nature à générer une augmentation du trafic routier. Les requérants ne justifient ni de désagréments excédant l'utilisation de la voie publique, ni de l'existence d'un préjudice anormal et spécial en qualité de tiers à un ouvrage public. Par suite, cette demande ne peut qu'être rejetée.

Il résulte de tout ce qui précède que la requête de M. [REDACTED] et de Mme [REDACTED] doit être rejetée en toutes ses conclusions, y compris les conclusions présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D É C I D E :

Article 1^{er} : Les conclusions à fin de majoration de l'indemnité d'expropriation de M. [REDACTED] et de Mme [REDACTED] sont rejetées comme portées devant un ordre de juridiction incompétente pour en connaître.

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

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à M. [REDACTED], à Mme [REDACTED], au département des Alpes-Maritimes et à la commune de Toudon.

Copie en sera adressée au préfet des Alpes-Maritimes.

Délibéré après l'audience du 24 juin 2025, à laquelle siégeaient :

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

Rendu public par mise à disposition au greffe le 24 juillet 2025.

La rapporteure,

Le président,

signé

signé

G. SANDJO

P. d'IZARN de VILLEFORT

La greffière,

signé

C. RAVERA

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,
Pour le greffier en chef,
Ou par délégation la greffière.

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NICE**

N° 2205942

M. D.

**M. Loustalot-Jaubert
Rapporteur**

**M. Ringeval
Rapporteur public**

**Audience du 14 mai 2025
Décision du 4 juin 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 15 décembre 2022, M. C. D., représenté par le cabinet d'avocats Julien Darras, demande au tribunal de prononcer la décharge, en droits et pénalités, des cotisations supplémentaires d'impôt sur le revenu, de contributions sociales et à la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus auxquelles il a été assujetti au titre de l'année 2016.

Il soutient qu'il a fait l'objet d'une procédure pénale dans le cadre de laquelle la possession de biens, d'une valeur totale de 3 540 190 euros, lui a été imputée ; il renverse cependant la présomption de revenu imposable équivalent à la valeur de ces biens prévue par l'article 1649 quater-0 B bis, dès lors que l'ensemble de ces biens lui ont été confisqués, qu'il n'a pas pu en tirer de revenus et que le véhicule de marque Lamborghini ne lui appartenait pas, de sorte qu'il n'avait la libre disposition d'aucun de ces biens.

Par un mémoire en défense, enregistré le 13 juin 2023, l'administratrice générale des finances publiques, directrice de la direction du contrôle fiscal sud-est outre-mer conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que les moyens soulevés par M. D. ne sont pas fondés.

Par ordonnance du 9 janvier 2025, la clôture d'instruction a été fixée au 10 mars 2025 à 12h00.

Par un courrier en date du 4 mars 2025, les parties ont été invitées, en application de l'article R. 613-1-1 du code de justice administrative, à produire des éléments en vue de compléter l'instruction.

L'administratrice générale des finances publiques, directrice de la direction du contrôle fiscal sud-est outre-mer a produit des pièces, enregistrées le 7 mars 2025, qui ont été communiquées.

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 14 mai 2025 :

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

Considérant ce qui suit :

1. M. D. a fait l'objet d'un examen contradictoire de sa situation fiscale personnelle au titre des années 2015 et 2016. L'administration lui a notifié, par proposition de rectification du 17 septembre 2018, des rehaussements d'impôt sur le revenu, de contributions sociales et à la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus selon la procédure de rectification contradictoire prévue par l'article L. 55 du livre des procédures fiscales au titre de l'année 2016. Par sa requête, M. D. demande la décharge, en droits et pénalités, des impositions supplémentaires ainsi mises à sa charge.

2. Aux termes de l'article 1649 quater-0 B bis du code général des impôts, dans sa version applicable au litige : « 1. *Lorsqu'il résulte des constatations de fait opérées dans le cadre d'une des procédures prévues aux articles 53, 75 et 79 du code de procédure pénale et que l'administration fiscale est informée dans les conditions prévues aux articles L. 82 C, L. 101 ou L. 135 L du livre des procédures fiscales qu'une personne a eu la libre disposition d'un bien objet d'une des infractions mentionnées au 2, cette personne est présumée, sauf preuve contraire appréciée dans le cadre des procédures prévues aux articles L. 10 et L. 12 de ce même livre, avoir perçu un revenu imposable équivalent à la valeur vénale de ce bien au titre de l'année au cours de laquelle cette disposition a été constatée. / La présomption peut être combattue par tout moyen et procéder notamment de l'absence de libre disposition des biens mentionnés au premier alinéa, de la déclaration des revenus ayant permis leur acquisition ou de l'acquisition desdits biens à crédit. / Il en est de même des biens meubles qui ont servi à les commettre ou étaient destinés à les commettre. / Lorsqu'il résulte des constatations de fait opérées dans le cadre d'une des procédures prévues aux articles 53, 75 et 79 du code de procédure pénale et que l'administration fiscale est informée dans les conditions prévues aux articles L. 82 C, L. 101 ou L. 135 L du livre des procédures fiscales qu'une personne a eu la libre disposition d'une somme d'argent, produit direct d'une des infractions visées au 2, cette personne est présumée, sauf preuve contraire appréciée dans le cadre des procédures prévues aux articles L. 10 et L. 12 de ce même livre, avoir perçu un revenu imposable égal au montant de cette somme au titre de l'année au cours de laquelle cette disposition a été constatée. / La présomption peut être combattue par tout moyen et procéder notamment de l'absence de libre disposition des sommes*

mentionnées au quatrième alinéa, du caractère non imposable de ces sommes ou du fait qu'elles ont été imposées au titre d'une autre année. (...) / 2. Le 1 s'applique aux infractions suivantes : / a. crimes et délits de trafic de stupéfiants prévus par les articles 222-34 à 222-39 du code pénal ; (...) ».

3. Le régime d'imposition prévu par les dispositions de l'article 1649 quater-0 B bis du code général des impôts ne vise pas à imposer les profits issus de la revente ou du transport de produits illicites, mais à taxer le revenu imposable qui, correspondant à la valeur vénale des biens visés par ces dispositions, est présumé avoir été perçu par les personnes qui les détiennent et sont coupables des infractions mentionnées par ces dispositions. Il appartient alors au contribuable de combattre cette présomption, en établissant par exemple qu'il n'a pas eu en réalité la disposition des biens ou des sommes d'argent en cause.

4. Il résulte de l'instruction que, par un jugement du 4 novembre 2022, le tribunal correctionnel de Nice a condamné M. D. à une peine d'emprisonnement de douze ans pour des faits, entre autres, d'acquisition, de détention, de transport et d'offre ou cession non autorisés de stupéfiants, commis entre 2015 et 2016, sur le fondement du premier alinéa de l'article 222-37 du code pénal. Se fondant sur les dispositions de l'article 1649 quater-0 B bis du code général des impôts, l'administration a réintégré au revenu imposable de l'intéressé la valeur des biens saisis lors de la perquisition du 26 septembre 2016, consistant en 342 kilogrammes de résine de cannabis, 6,8 kilogrammes de cocaïne, un véhicule de marque Lamborghini et une somme d'argent, sous forme de liasses de billets, évalués à la somme totale de 3 540 190 euros.

5. En l'espèce, il résulte des éléments de la procédure pénale qui ont été communiqués à l'administration fiscale en application des articles L. 81, 82 C et 101 du livre des procédures fiscales que l'ensemble de ces biens se situaient dans trois box qui, s'ils n'appartenaient pas à M. D., étaient laissés à sa disposition par des proches. S'agissant du véhicule de marque Lamborghini, si le requérant soutient qu'il ne lui appartenait pas, il résulte toutefois des dispositions de l'article 1649 quater-0 B bis du code général des impôts, rappelées au point 2, éclairées par les travaux préparatoires, que la libre disposition, au sens de cet article, si elle exclut la personne qui n'a eu que la garde temporaire des biens objets de l'une des infractions visées au 2 de ce même article, n'est pas limitée à la personne juridiquement propriétaire de ces biens. Or, il n'est pas contesté que seul M. D. utilisait ce véhicule. S'agissant des produits stupéfiants, si M. D. indique ne pas avoir tiré de revenus de ces biens, qui ont été saisis à la suite de la perquisition, cette circonstance est sans incidence sur la disposition qu'il a en eue au titre de l'année considérée. Il en va de même pour les sommes d'argent en numéraire.

6. Dans ces conditions, M. D. ne rapporte pas la preuve qu'il n'a pas eu la libre disposition des biens en litige au sens de l'article 1649 quater-0 B bis du code général des impôts. C'est dès lors par une exacte application de ces dispositions que son revenu imposable a été réhaussé de la somme, non contestée, de 3 540 190 euros au titre de l'année 2016.

7. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur l'étendue du litige, que M. D. n'est pas fondé à demander la décharge des cotisations supplémentaires d'impôt sur le revenu et de contributions sociales et à la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus auxquelles il a été assujéti au titre de l'année 2016 ainsi que des pénalités correspondantes.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête présentée par M. D. est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à M. C. D. et à l'administratrice générale des finances publiques, directrice de la direction du contrôle fiscal sud-est outre-mer.

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

Mme Sorin, présidente,
Mme Zettor, première conseillère,
M. Loustalot-Jaubert, conseiller,
assistés de M. Crémieux, greffier.

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

Le rapporteur,

Signé

P. Loustalot-Jaubert

La présidente,

Signé

G. Sorin

Le greffier,

Signé

D. Crémieux

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° 2203063

Mme S.

Mme Sorin
Présidente-rapporteure

M. Ringeval
Rapporteur public

Audience du 14 mai 2025
Décision du 4 juin 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 les 22 juin 2022, 3 juillet 2024 et 31 octobre 2024, Mme S. représentée par Me Parant, demande au tribunal :

1°) de prononcer la décharge des rappels de taxe sur la valeur ajoutée assortis des intérêts de retard et majorations mis à sa charge au titre des années 2018, 2019 et 2020 pour un montant total de 17 169 euros ;

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

Elle soutient que :

- la proposition de rectification est insuffisamment motivée et méconnaît ainsi l'article L. 57 du livre des procédures fiscales ;
- la procédure est irrégulière en ce qu'elle a méconnu le secret professionnel des avocats et l'article L. 13-0 A du livre des procédures fiscales ;
- les intérêts de retard devaient être diminués à concurrence de la période juridiquement neutralisée.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 29 septembre 2022 et 15 octobre 2024, le directeur départemental des finances publiques des Alpes-Maritimes conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- s'agissant d'une procédure de taxation d'office, les moyens tirés de l'irrégularité de la procédure sont inopérants ;
- 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. Mme S., avocate, a fait l'objet d'une vérification de comptabilité pour la période du 1^{er} janvier 2018 au 31 décembre 2020. Par une proposition de rectification du 24 novembre 2021, elle s'est vu notifier des rappels de taxe sur la valeur ajoutée au titre de cette période assortis d'intérêts de retard et de majoration pour un montant total de 17 169 euros. Mme S. demande au tribunal d'être déchargée de cette somme.

Sur les conclusions à fin de décharge :

En ce qui concerne la procédure :

2. En premier 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. (...) ».

3. Il résulte de l'instruction que s'agissant du passif injustifié, l'administration mentionne notamment s'agissant des rappels de taxe sur la valeur ajoutée, les articles 266 et 267 du code général des impôts et indique pour chaque année les différentes sommes qu'elle considère comme ne pouvant être exclues de la base d'imposition de la taxe sur la valeur ajoutée. Si la requérante soutient que de nombreux échanges ont eu lieu avec l'administration afin de justifier des montants en litige et qu'ainsi, la proposition de rectification ne pouvait indiquer que la contribuable n'a pas répondu aux demandes de justificatifs, cette circonstance ne saurait s'analyser comme une insuffisance de motivation. Dès lors, Mme S. n'est pas fondée à soutenir qu'à défaut de motivation suffisante des notifications de redressement, la procédure d'imposition n'a pas été régulière.

4. Par ailleurs, en deuxième lieu, à supposer que la requérante ait entendu soulever la méconnaissance de l'article L. 80 CA du livre de procédure fiscale en raison de l'absence de motivation de la proposition de rectification, ainsi qu'il a été indiqué au point précédent, la proposition de rectification n'était pas insuffisamment motivée. Le moyen doit donc en tout état de cause, être écarté.

5. En troisième lieu, aux termes de l'article 226-13 du code pénal : « *La révélation d'une information à caractère secret par une personne qui en est dépositaire soit par état ou par profession, soit en raison d'une fonction ou d'une mission temporaire, est punie d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende* » ; qu'aux termes de l'article 226-14 du même code : « *L'article 226-13 n'est pas applicable dans les cas où la loi impose ou autorise la révélation du secret* » et aux termes de l'article 66-5 de la loi du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques : « *En toutes matières, que ce soit dans le domaine du conseil ou dans celui de la défense, les consultations adressées par un avocat à son client ou destinées à celui-ci, les correspondances échangées entre le client et son avocat, entre l'avocat et ses confrères à l'exception pour ces dernières de celles portant la mention " officielle ", les notes d'entretien et, plus généralement, toutes les pièces du dossier sont couvertes par le secret professionnel.* ».

6. En vertu de l'article 1649 quater G du code général des impôts, les documents comptables tenus par les adhérents des associations agréées des professions libérales comportent « *quelle que soit la profession exercée par l'adhérent, l'identité du client ainsi que le montant, la date et la forme du versement des honoraires* ». Aux termes de l'article 99 du même code : « *Les contribuables soumis obligatoirement au régime de la déclaration contrôlée ou qui désirent être imposés d'après ce régime sont tenus d'avoir un livre-journal servi au jour le jour et présentant le détail de leurs recettes et de leurs dépenses professionnelles. / Le livre-journal tenu par les contribuables non-adhérents d'une association de gestion agréée comporte, quelle que soit la profession exercée, l'identité déclarée par le client ainsi que le montant, la date et la forme du versement des honoraires* » et aux termes de l'article L. 13-0-A du livre des procédures fiscales : « *Les agents de l'administration des impôts peuvent demander toutes informations relatives au montant, à la date et à la forme des versements afférents aux recettes de toute nature perçues par les personnes dépositaires du secret professionnel en vertu des dispositions de l'article 226-13 du code pénal. Ils ne peuvent demander de renseignements sur la nature des prestations fournies par ces personnes* ».

7. Les dispositions énoncées aux points précédents imposent aux membres des professions dépositaires du secret professionnel, parmi lesquels les avocats, en vertu de l'article précité 226-13 du code pénal d'indiquer sur leurs documents comptables, outre le montant, la date et la forme du versement des honoraires, l'identité du client. Il résulte également des dispositions de l'article L. 13-0-A du livre des procédures fiscales, éclairées par les débats parlementaires à l'issue desquels elles ont été adoptées, que le législateur a entendu délimiter strictement le champ des informations que l'administration fiscale est susceptible de demander à ces professionnels. Ces dispositions ne font cependant pas obstacle à ce que l'administration prenne connaissance, pendant les opérations de contrôle, de factures établies par un avocat pour des prestations destinées à des clients nommément désignés, dès lors que ces documents ne comportent aucune indication, même sommaire, sur la nature des prestations fournies à ces clients. Elles font, en revanche, obstacle à ce que le vérificateur procède à des demandes complémentaires relatives à l'identité des clients concernés ou cherche à obtenir des renseignements sur la nature des prestations fournies. L'administration peut prendre connaissance, en consultant les seules pièces comptables qu'elle est en droit de consulter, de l'identité des clients auxquels des prestations ont été facturées ou ayant procédé aux paiements inscrits en comptabilité, à condition de ne pas procéder à des investigations complémentaires relatives à leur identité.

8. Il résulte de l'instruction que le vérificateur a demandé à Mme S. de justifier des sommes qu'elle avait exclues de la base d'imposition de la taxe sur la valeur ajoutée notamment de justifier de la qualité de débours de ces sommes. Il ne résulte d'aucun élément versé aux débats que le service aurait demandé, en méconnaissance des principes rappelés précédemment, des renseignements supplémentaires sur l'identité des clients auxquels des prestations auraient été facturées ni sur la

nature des prestations. Si le service a naturellement pris connaissance des documents qui lui ont été présentés, par la contribuable ou son mandataire, il ne résulte pas de l'instruction qu'une méconnaissance du secret professionnel de l'avocat ait été commise, quelle que soit son origine. En tout état de cause, quand bien même une violation du secret professionnel aurait été commise, imputable en l'espèce à la contribuable, il résulte de l'instruction, et n'est d'ailleurs pas même allégué, qu'aucune information secrète qui aurait ainsi été obtenue illégalement ne fonde la rectification. Ainsi, une telle violation supposée du secret professionnel par Mme Séguin ou son mandataire reste, en l'espèce, sans incidence sur la régularité de la procédure fiscale. Le moyen tiré de la violation de l'article L. 13-0-A précité du livre des procédures fiscales doit donc être écarté.

En ce qui concerne le calcul des intérêts de retard :

9. Aux termes du n° 90 du BOI-DJC-COVID19-20-20 : « *Afin de ne pas faire supporter au contribuable le prix du temps alors que les délais applicables aux procédures de contrôle fiscal ont été suspendus pour motif sanitaire, la période juridiquement neutralisée est prise en compte dans le calcul de l'intérêt de retard (code général des impôts [CGI], art. 1727) applicable en cas de rectification faisant suite à une procédure de contrôle fiscal. Cette prise en compte est effectuée dans les conditions suivantes : / lorsque le contrôle fiscal s'est achevé avant le 12 mars 2020, le calcul de l'intérêt de retard est arrêté au 31 mars 2020 ; /lorsque le contrôle fiscal n'était pas achevé le 12 mars 2020, la période juridiquement neutralisée est déduite du calcul de l'intérêt de retard.* ».

10. Il résulte de l'instruction que la vérification de comptabilité s'est déroulée à compter du 28 juillet 2021, le contrôle fiscal n'a donc pas été suspendu en raison de la crise sanitaire. Par suite, la requérante n'est fondée à se prévaloir de la doctrine précitée applicable aux suspensions des contrôles fiscaux en raison de la crise sanitaire.

11. Il résulte de ce qui précède que la requête présentée par Mme S. doit être rejetée dans l'ensemble de ses conclusions y compris celles tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

12. Aux termes de l'article R. 741-12 du code de justice administrative : « *Le juge peut infliger à l'auteur d'une requête qu'il estime abusive une amende dont le montant ne peut excéder 10 000 euros* ». S'il n'y a pas lieu de faire ici application de ces dispositions, il convient en revanche d'en rappeler l'existence à la requérante.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête de Mme S. est rejetée.

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

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

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

Rendu public par mise à disposition au greffe le 4 juin 2025

La présidente-rapporteure,

Signé

G. SORIN

L'assesseure la plus ancienne,

Signé

L. RAISON

Le greffier,

Signé

D. CREMIEUX

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° 2501568

M. B.

Mme Naïs Soler
Rapporteure

M. Nicolas Beyls
Rapporteur public

Audience du 11 juin 2025
Décision du 2 juillet 2025

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Nice

(4ème Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 24 mars 2025, M. B. doit être regardé comme demandant au tribunal d'annuler l'arrêté du 26 février 2025 par lequel le préfet des Alpes-Maritimes lui a fait obligation de quitter le territoire français sans délai, a fixé le pays à destination duquel il pourrait être reconduit et a prononcé à son encontre une interdiction de retour sur le territoire français pour une durée de deux ans.

Il soutient que :

- il a fixé le centre de sa vie privée et familiale en France ;
- l'arrêté attaqué méconnaît les dispositions de l'article L. 432-12 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Par un mémoire en défense, enregistré le 3 juin 2025, le préfet des Alpes-Maritimes conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que les moyens soulevés par le requérant ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- l'accord franco-algérien 27 décembre 1968 modifié ;
- le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
- la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 ;

- le code de justice administrative.

Le président 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 du 11 juin 2025 :

- le rapport de Mme Soler,
- et les observations de Me Vallier, représentant M. B. et de M. Mathieu, représentant le préfet des Alpes-Maritimes.

Une note en délibéré, présentée pour M. B., a été enregistrée le 12 juin 2025.

La demande d'admission à l'aide juridictionnelle présentée par M. B. a été rejetée par une décision du 19 juin 2025.

Considérant ce qui suit :

1. M. B., ressortissant algérien né en 1989, a fait l'objet d'un arrêté du 26 février 2025 par lequel le préfet des Alpes-Maritimes lui a fait obligation de quitter le territoire français sans délai, a fixé le pays de destination de la mesure d'éloignement et lui a fait interdiction de retour sur le territoire français pour une durée de deux ans. Par sa requête, M. B. demande au tribunal d'annuler cet arrêté.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. Si l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968 régit d'une manière complète les conditions dans lesquelles les ressortissants algériens peuvent être admis à séjourner en France et y exercer une activité professionnelle, ainsi que les règles concernant la nature et la durée de validité des titres de séjour qui peuvent leur être délivrés, il n'a toutefois pas entendu écarter, sauf dispositions contraires expresses, l'application des dispositions de procédure qui s'appliquent à tous les étrangers en ce qui concerne la délivrance, le renouvellement, le refus ou le retrait de titres de séjour.

3. Aux termes de l'article L. 432-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile : « (...) / *Le renouvellement de la carte de résident peut être refusé à tout étranger lorsque : / 1° Sa présence constitue une menace grave pour l'ordre public ; / (...)* ». Et aux termes de l'article L. 432-12 du même code : « *L'article L. 611-1 n'est pas applicable lorsque l'étranger titulaire d'une carte de résident se voit : / 1° Refuser le renouvellement de sa carte de résident en application du 1° de l'article L. 432-3 ; / (...) / Lorsque l'étranger qui fait l'objet d'une mesure mentionnée aux 1° ou 2° du présent article ne peut faire l'objet d'une décision d'expulsion en application des articles L. 631-2 ou L. 631-3, une autorisation provisoire de séjour lui est délivrée de droit* ».

4. Il résulte des dispositions qui précèdent que lorsque, sur le fondement du 1° de l'article L. 432-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, le renouvellement de la carte de résident d'un étranger lui est refusé au motif que sa présence constitue une menace grave pour l'ordre public, l'autorité administrative, conformément à l'article L. 432-12, ne peut, sur le fondement de l'article L. 611-1, l'obliger à quitter le territoire français. Elle peut, le cas échéant,

décider de l'expulser, comme le prévoit l'article L. 631-1 de ce code. Il ressort de la lecture des travaux parlementaires relatifs à ces dispositions que le législateur a entendu rendre impossible le contournement des protections dont bénéficie l'étranger contre l'expulsion et par conséquent d'appliquer le régime de l'obligation de quitter le territoire français suite au refus de renouveler une carte de résident au motif de la menace grave à l'ordre public, à peine de priver l'étranger de certaines garanties procédurales qui existent dans le régime de l'expulsion, l'objet de l'amendement étant ainsi de rendre ce régime seul applicable pour l'éloignement de l'étranger titulaire d'une carte de résident.

5. Il ressort de l'arrêté du 26 février 2025 faisant obligation de quitter le territoire français à M. B. que celui-ci bénéficiait d'un certificat de résidence algérien d'une durée de 10 ans, valable du 6 février 2014 au 5 février 2024 dont il a sollicité le renouvellement le 10 janvier 2024, que par un courrier du 12 juillet 2024, le préfet des Alpes-Maritimes a décidé de ne pas renouveler ce certificat sur le fondement du 1° de l'article L. 432-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile en raison de la menace grave pour l'ordre public que constituait la présence de M. B. et lui a délivré, en lieu et place, une autorisation provisoire de séjour conformément aux dispositions de l'article L. 432-12 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

6. Si le préfet s'est ensuite fondé sur la circonstance que M. B. n'aurait pas demandé le renouvellement de cette autorisation provisoire de séjour pour estimer que celui-ci était en situation irrégulière sur le territoire, il résulte de ce qui a été dit au point 4 que pour éloigner du territoire français M. B., à qui il avait refusé de renouveler son certificat de résidence algérien d'une durée de 10 ans au motif que sa présence en France constituait une menace grave pour l'ordre public, le préfet des Alpes-Maritimes ne pouvait pas prendre à son encontre une décision portant obligation de quitter le territoire français sur le fondement des dispositions de l'article L. 611-1. Par suite, le requérant est fondé à soutenir que la décision attaquée méconnaît les dispositions de l'article L. 432-12 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

7. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur l'autre moyen de la requête, que la décision du 26 février 2025 par laquelle le préfet a fait obligation de quitter le territoire français à M. B. doit être annulée. Par voie de conséquence doivent également être annulées les décisions portant refus d'un délai de départ volontaire, fixant le pays de destination et prononçant une interdiction de retour sur le territoire français pour une durée de deux ans.

Sur les conséquences de l'annulation :

8. Conformément à l'article L. 614-16 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, le présent jugement implique nécessairement qu'il soit enjoint au préfet des Alpes-Maritimes de réexaminer la situation de M. B., dans un délai qu'il y a lieu de fixer à deux mois à compter de sa notification, en le munissant, sans délai, d'une autorisation provisoire de séjour. Il implique également que, sans délai, le préfet des Alpes-Maritimes procède à l'effacement du signalement aux fins de non-admission dans le système d'information Schengen.

DECIDE :

Article 1^{er} : L'arrêté du 26 février 2025 par lequel le préfet des Alpes-Maritimes a fait obligation à M. B. de quitter le territoire français sans délai, a fixé le pays à destination duquel il pourrait être

reconduit et a prononcé à son encontre une interdiction de retour sur le territoire français pour une durée de deux ans est annulé.

Article 2 : Il est enjoint au préfet des Alpes-Maritimes de réexaminer la situation de M. B. dans un délai de deux mois à compter de la notification de la présente décision et, sans délai, de le munir d'une autorisation provisoire de séjour et de procéder à l'effacement du signalement aux fins de non-admission dans le système d'information Schengen.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à M. B. et au préfet des Alpes-Maritimes.

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

Délibéré après l'audience du 11 juin 2025, à laquelle siégeaient :

M. Myara, président,
Mme Soler, première conseillère,
M. Garcia, conseiller,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 2 juillet 2025.

La rapporteure,

signé

N. SOLER

Le président,

signé

A. MYARA

La greffière

signé

S. GENOVESE

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

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

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NICE**

N° 2301562

SOCIÉTÉ E

Mme Isabelle Ruiz
Rapporteure

Mme Lucile Guilbert
Rapporteure publique

Audience du 20 mai 2025
Décision du 17 juin 2025

39-05-01-01-02
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 31 mars 2023, la société E, représentée par Me Vallet, demande au tribunal :

1°) de condamner la communauté d'agglomération Cannes Pays de Lérins à lui payer la somme de 423 150 euros hors taxes, au titre des prestations supplémentaires non prévues contractuellement et exécutées par le groupement de maîtrise d'œuvre ;

2°) de mettre à la charge de la communauté d'agglomération Cannes Pays de Lérins la somme de 3 000 euros sur le fondement de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- sa requête est recevable dès lors que la décision portant rejet de sa demande préalable lui a été notifiée sans mention des voies et délais de recours ;

- le maître d'œuvre a droit à une rémunération complémentaire dès lors que s'il est constant que le titulaire d'un marché de maîtrise d'œuvre est rémunéré par un prix forfaitaire couvrant l'ensemble de ses charges et missions, ainsi que le bénéfice qu'il en escompte, une modification de programme ou une modification de prestations décidées par le maître de l'ouvrage doivent donner lieu à une adaptation et, le cas échéant, à une augmentation de sa rémunération ;

- il résulte également des stipulations combinées des articles 3.4 et 3.5 du cahier des clauses administratives particulières du marché de maîtrise d'œuvre en litige que les forfaits de rémunération du maître d'œuvre peuvent être revus dans deux cas limitativement énumérés au nombre desquels

figurent la modification du programme et les prestations supplémentaires demandées par le maître d'ouvrage ;

- à ce titre, la modification de la « circulation modes doux sur secteur 7 entre le carrefour Poési / Tonner / Rivage et le giratoire St Cassien » a donné lieu à une prestation supplémentaire valorisée à hauteur de 9 045,00 euros hors taxes, la modification « aménagements Carnot Nord – Secteurs 11 et 12 », une prestation à hauteur de 19 940,00 euros hors taxes, la modification « aménagements secteur Croisette – Secteur 3 », une prestation à hauteur de 16 924,50 euros hors taxes, la modification « aménagements Carrefour Vallombrosa – Secteur 4 » une prestation à hauteur de 12 581,00 euros hors taxes, la modification des limites des secteurs une prestation à hauteur de 10 967,50 euros hors taxes, les reprises à la suite d'erreurs sur relevés topographiques, une prestation à hauteur de 59 617,50 euros hors taxes, les modifications de projet sur le carrefour Vallombrosa antérieures au 15 novembre 2012, une prestation à hauteur de 9 684,50 euros hors taxes, la décision du maître d'ouvrage de procéder à l'élargissement de l'ouvrage du Béal, une prestation à hauteur de 22 130,00 euros hors taxes, la prise en compte de la pollution des sols au droit de la Bastide Rouge, une prestation à hauteur de 4 400,00 euros hors taxes, les modifications de projet sur le Boulevard Carnot en phase travaux, une prestation à hauteur de 62 419,50 euros hors taxes, les modifications de projet sur l'avenue F. Tonner et l'avenue St Exupéry en phase travaux, une prestation à hauteur de 42 425,00 euros hors taxes, le suivi des travaux de nuit, une prestation à hauteur de 10 803,00 euros hors taxes, les modifications de projet sur les prestations « SAE, SLT et EST », une prestation à hauteur de 111 957,50 euros hors taxes et enfin, le suivi des travaux supplémentaires, une prestation à hauteur de 30 255,56 euros hors taxes.

Par un mémoire en défense enregistré le 3 octobre 2024, la communauté d'agglomération Cannes Pays de Lérins, représentée par Me Pierson, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de tout succombant une somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la requête est irrecevable dès lors que son action est forclosée en application des stipulations de l'article 37 du cahier des clauses administratives générales ;
- les moyens soulevés par la société E ne sont pas fondés.

Un courrier du 8 octobre 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 enregistré le 31 décembre 2024 pour la société E a été produit après la clôture d'instruction et n'a pas été communiqué.

Le mémoire enregistré le 15 mai 2025 pour la communauté d'agglomération Cannes Pays de Lérins a été produit après la clôture d'instruction et n'a pas été communiqué.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code des marchés publics ;
- le loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 ;
- le décret n° 93-1268 du 29 décembre 1993 ;
- l'arrêté du 16 septembre 2009 portant approbation du cahier des clauses administratives générales applicables aux marchés publics de prestations intellectuelles ;
- 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 Tordo pour la société E et de Me Pierson, pour la communauté d'agglomération des Pays de Lérins.

Connaissance prise de la note en délibéré enregistrée le 23 mai 2025, et produite pour la société E.

Connaissance prise de la note en délibéré enregistrée le 27 mai 2025, et produite pour la communauté d'agglomération des Pays de Lérins.

Considérant ce qui suit :

7. Par acte d'engagement du 28 avril 2010, le syndicat intercommunal des transports publics de Cannes, Le Cannet, Mandelieu-la-Napoule (SITP), auquel s'est substituée la communauté d'agglomération des Pays de Lérins, a confié à la société anonyme S, mandataire d'un groupement momentané d'entreprises composé des sociétés M, N, V et S, la réalisation des travaux d'infrastructure dit « Infra 1 » pour la construction d'une voie dédiée à la circulation de bus à haut niveau de service (BHNS) s'étendant sur les communes de Cannes, Le Cannet, et Mandelieu-la-Napoule. La société S est intervenue en qualité d'assistante à maîtrise d'ouvrage. La maîtrise d'œuvre de l'opération a été confiée à un groupement conjoint composé de la société E, mandataire, aux droits et obligations de laquelle vient E, de la société A et de la société I. Les travaux ont été réceptionnés sans réserve le 29 janvier 2014, avec effet au 14 octobre 2013. Le marché a été résilié par courrier en date du 13 juillet 2015. Par la présente requête, la société E demande au tribunal de condamner la communauté d'agglomération Cannes Pays de Lérins à lui payer la somme de 423 150 euros hors taxes, au titre des prestations supplémentaires non prévues contractuellement et exécutées par le groupement de maîtrise d'œuvre.

Sur les fins de non-recevoir opposées en défense :

8. Aux termes des stipulations de l'article 37 « Différends entre les parties » du cahier des clauses administratives générales prestations intellectuelles applicable au présent litige : « *Le pouvoir adjudicateur et le titulaire s'efforceront de régler à l'amiable tout différend éventuel relatif à l'interprétation des stipulations du marché ou à l'exécution des prestations objet du marché. / Tout différend entre le titulaire et le pouvoir adjudicateur doit faire l'objet, de la part du titulaire, d'une lettre de réclamation exposant les motifs de son désaccord et indiquant, le cas échéant, le montant des sommes réclamées. Cette lettre doit être communiquée au pouvoir adjudicateur dans le délai de deux mois, courant à compter du jour où le différend est apparu, sous peine de forclusion. / Le pouvoir adjudicateur dispose d'un délai de deux mois, courant à compter de la réception de la lettre*

de réclamation, pour notifier sa décision. L'absence de décision dans ce délai vaut rejet de la réclamation. ».

9. Il résulte de ces stipulations que, lorsqu'intervient, au cours de l'exécution d'un marché, un différend entre le titulaire et l'acheteur, résultant d'une prise de position écrite, explicite et non équivoque émanant de ce dernier et faisant apparaître le désaccord, le titulaire doit présenter, dans le délai qu'elles prescrivent, un mémoire en réclamation, à peine d'irrecevabilité de la saisine du juge du contrat.

10. Il résulte de l'instruction que le décompte général du marché a été établi conformément au projet de décompte de la société E et sans contestation le 30 mai 2018 et a été réglé le 3 août 2018. Le 16 octobre 2018, le titulaire du marché de maîtrise d'œuvre a, pour la première fois, adressé au maître d'ouvrage une demande de règlement complémentaire. Ce dernier n'ayant pas répondu à sa demande de règlement, la société requérante a saisi le 22 juillet 2019, le comité consultatif de règlement amiable des litiges de ses prétentions indemnitaires à l'égard de la communauté d'agglomération Cannes Pays de Lérins. D'autre part, il résulte également de l'instruction que dans le cadre de la procédure devant le comité consultatif de règlement amiable des litiges, la communauté d'agglomération Cannes Pays de Lérins a produit un mémoire le 13 janvier 2020 dans lequel elle a refusé de faire droit aux prétentions indemnitaires de la société Egis Villes et Transports. Dans les circonstances de l'espèce, à défaut d'autres éléments révélant l'apparition du différend à une date antérieure, le différend doit être regardé comme étant apparu à la date à laquelle le premier mémoire en défense produit par la communauté d'agglomération Cannes Pays de Lérins devant le comité consultatif de règlement amiable des litiges a été communiqué à la société E, soit au plus tard le 13 janvier 2020. Or, ce n'est que le 27 décembre 2022, soit au-delà du délai de deux mois, imparti par les stipulations de l'article 37 du CCAG applicable aux marchés de propriété intellectuelle que la société requérante a saisi la communauté d'agglomération Cannes Pays de Lérins d'une réclamation en vue du règlement de ce différend. La fin de non-recevoir opposée en défense par la communauté d'agglomération Cannes Pays de Lérins tenant à la tardiveté de la demande indemnitaire présentée par la société requérante est donc fondée.

11. Il résulte de ce qui précède que la fin de non-recevoir en défense par la communauté d'agglomération Cannes Pays de Lérins devant être accueillie, les conclusions indemnitaires de la requête de la société E doivent être rejetée en raison de leur caractère tardif.

Sur les frais liés au litige :

12. La société E n'étant pas la partie gagnante dans la présente instance, ses conclusions présentées au titre des dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative doivent être rejetées. En revanche, il y a lieu de mettre à la charge de la société E la somme de 1500 euros au titre des frais exposés par la communauté d'agglomération Cannes Pays de Lérins et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

La requête de la société E est rejetée.

La société E versera à la communauté d'agglomération Cannes Pays de Lérins la somme de 1500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Le présent jugement sera notifié à la société E et à la communauté d'agglomération Cannes Pays de Lérins.

Délibéré après l'audience du 20 mai 2025, à laquelle siégeaient :

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

Assistés de M. De Thillot, greffier

Rendu public par mise à disposition au greffe le 17 juin 2025.

La rapporteure,

Le président

signé

signé

I. Ruiz

P. Soli

Le greffier,

signé

J-Y De Thillot

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 le greffier

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NICE**

N° 2202492

M. B.
M. C.

M. Loustalot-Jaubert
Rapporteur

M. Ringeval
Rapporteur public

Audience du 14 mai 2025
Décision du 4 juin 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 les 22 mai 2022, 2 novembre 2022, 19 septembre 2024 et 14 mars 2025, ces deux derniers n'ayant pas été communiqués, M. T. B. et M. A. C. doivent être regardés comme demandant au tribunal d'annuler l'arrêté du 5 avril 2022 par lequel le préfet des Alpes-Maritimes a approuvé le plan de protection de l'atmosphère des Alpes-Maritimes fixant des objectifs pour l'année 2025.

Ils doivent être regardés comme soutenant que :

- le plan de protection de l'atmosphère est entaché d'erreur manifeste d'appréciation ; les projections de baisse de pollution sont trop faibles ; les objectifs qu'il pose ne tiennent pas compte des seuils fixés par l'OMS ; le plan ne prend pas suffisamment en compte plusieurs polluants, tels que l'ozone, les particules ultra fines ou ceux générés par les véhicules à moteur ; le réseau de capteurs de mesure de pollution atmosphérique est inadapté ; il ne prend pas en compte les impacts de l'agrandissement de l'aéroport Nice Côte d'Azur ; les mesures prévues pour le secteur des transports sont insuffisantes ; les objectifs qu'il fixe sont inférieurs à ceux du SRADDET PACA ;
- les notions de « neutralité carbone » et « d'objectif Net Zéro Émissions », qui sont trompeuses, ne devraient pas figurer dans le plan.

Par un mémoire en défense, enregistré le 17 octobre 2022, 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 une lettre du 30 juillet 2024, en application des dispositions de l'article R. 611-11-1 du code de justice administrative, les parties ont été informées que l'affaire serait inscrite à une audience ayant lieu entre le 1^{er} octobre 2024 et le 30 juin 2025 que l'instruction était susceptible d'être close par l'émission d'une ordonnance de clôture ou d'un avis d'audience sans que les parties en soient préalablement informées, à compter du 20 septembre 2024.

Par une ordonnance du 3 octobre 2024, la clôture de l'instruction a été prononcée avec effet immédiat, en application de l'article R. 613-1 du code de justice administrative.

Par un courrier en date du 10 mars 2025, le préfet des Alpes-Maritimes a été invité, en application de l'article R. 613-1-1 du code de justice administrative, à produire des éléments en vue de compléter l'instruction.

Le préfet des Alpes-Maritimes a produit des pièces, enregistrées le 12 mars 2025, qui ont été communiquées.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la directive n° 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 ;
- le code de l'environnement ;
- le code de la consommation ;
- le code de justice administrative ;

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique du 14 mai 2025 :

- le rapport de M. Loustalot-Jaubert, rapporteur,
- les conclusions de M. Ringeval, rapporteur public,
- et les observations de M. B..

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 5 avril 2022, le préfet des Alpes-Maritimes a approuvé le plan de protection de l'atmosphère des Alpes-Maritimes fixant des objectifs pour l'année 2025. Par leur requête, M. T. B. et M. A. C. doivent être regardés comme demandant au tribunal d'annuler cet arrêté.

2. Aux termes de l'article L. 222-4 du code de l'environnement : « I. – Dans toutes les agglomérations de plus de 250 000 habitants, ainsi que dans les zones où, dans des conditions précisées par décret en Conseil d'Etat, les normes de qualité de l'air mentionnées à l'article L. 221-1 ou, le cas échéant, les normes spécifiques mentionnées au 2° du I de l'article L. 222-1, applicables aux plans de protection de l'atmosphère ne sont pas respectées ou risquent de ne pas l'être, le préfet élabore un plan de protection de l'atmosphère, compatible avec les orientations du plan régional pour la qualité de l'air s'il existe et, à compter de son adoption, avec les orientations du schéma

régional du climat, de l'air et de l'énergie. (...) / III. – Le plan est arrêté par le préfet. (...) ». Selon l'article L. 222-5 du même code : « *Le plan de protection de l'atmosphère (...) [a] pour objet, dans un délai [qu'il fixe], de ramener à l'intérieur de la zone la concentration en polluants dans l'atmosphère à un niveau conforme aux normes de qualité de l'air mentionnées à l'article L. 221-1 ou, le cas échéant, les normes spécifiques mentionnées au 2° du I de l'article L. 222-1. (...) ».* Aux termes de l'article L. 222-6 du même code : « *Pour atteindre les objectifs définis par le plan de protection de l'atmosphère, les autorités compétentes en matière de police arrêtent les mesures préventives, d'application temporaire ou permanente, destinées à réduire les émissions des sources de pollution atmosphérique. (...) ».*

3. L'article 13 de la directive n° 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe impose aux Etats de veiller à ce que la concentration de certains polluants atmosphériques ne dépasse pas des valeurs limites qu'elle définit. Si un Etat peut être mis en cause, de façon globale, en cas de dépassement de ces valeurs, l'obligation ainsi édictée n'impose pas que chacun des outils déployés par les différents autorités et organismes compétents au sein de cet Etat permette, à lui-seul, le respect de ces valeurs limites. Par ailleurs, les plans de protection de l'atmosphère ne constituent que l'un des divers instruments dont dispose l'administration pour ramener les émissions de polluants à un niveau compatible avec les normes de qualité de l'air définies aux articles L. 221-1 et R. 221-1 du code de l'environnement, les actions qu'ils prévoient s'opérant sans préjudice des mesures pouvant être prises à un autre titre, le cas échéant au niveau national, ou par des acteurs privés.

4. En premier lieu, si les requérants soutiennent que le plan de protection de l'atmosphère des Alpes-Maritimes aurait dû prendre en compte et fixer comme objectifs les lignes directrices mondiales sur la qualité de l'air de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), telles qu'actualisées le 22 septembre 2021, aucune disposition législative ou réglementaire ne fixe comme objectif poursuivi par le plan de protection de l'atmosphère le respect de ces lignes directrices. Au surplus, il est constant que la publication des lignes directrices mondiales sur la qualité de l'air de l'OMS n'est intervenue que postérieurement à la rédaction du plan, qui cite quant à lui les lignes directrices de l'OMS dans leur précédente version datant de 2005. Par ailleurs, le préfet des Alpes-Maritimes fait valoir que la version actualisée des lignes directrices mondiales de l'OMS est utilisée dans des supports cartographiques illustrant la qualité de l'air sur le territoire dans les comités de suivi du plan. Dans ces conditions, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que le préfet des Alpes-Maritimes aurait entaché l'arrêté en litige d'une erreur manifeste d'appréciation en ne tenant pas compte des lignes directrices mondiales sur la qualité de l'air telles que publiées le 22 septembre 2021 par l'OMS.

5. En deuxième lieu, si les dispositions de l'article L. 222-4 du code de l'environnement prévoient que les plans de protection de l'atmosphère doivent être compatibles avec les orientations du plan régional pour la qualité de l'air s'il existe et avec celles du schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie, en revanche, aucune disposition ne prévoit une telle compatibilité avec les orientations du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, dont les requérants ne peuvent donc utilement se prévaloir.

6. En troisième lieu, les requérants soutiennent que le plan de protection de l'atmosphère des Alpes-Maritimes fixant des objectifs pour l'année 2025 ne prend pas suffisamment en compte certains polluants, dès lors qu'il ne tient pas compte de l'ozone, que les particules ultrafines ne sont pas détectées et que le réseau de capteurs de pollution atmosphérique n'est pas adapté.

7. D'une part, contrairement à ce qu'indiquent les requérants, le plan de protection de l'atmosphère en litige rappelle, à son annexe 2, les valeurs réglementaires qui sont exprimées sous forme de seuil de recommandation, de seuil d'alerte, de valeur cible et d'objectif de qualité, s'agissant de l'ozone. Le préfet fait en outre valoir que ce polluant constitue un polluant secondaire, autrement dit, un polluant résultant de la combinaison dans l'atmosphère de polluants primaires, qui font quant à eux l'objet de mesures par le plan de protection de l'atmosphère.

8. D'autre part, à la différence des particules PM₁₀ ou PM_{2,5}, les particules ultrafines ou particules PM_{0,1}, ne font pas partie des particules pour lesquelles les plans de protection de l'atmosphère sont tenus de fixer des objectifs de réduction de leur concentration dans l'atmosphère.

9. Enfin, s'agissant de l'emplacement des points de prélèvement, auxquels les requérants reprochent de ne pas se situer sur la voie Mathis, au nord de l'aéroport et sur l'autoroute A8, il est exact que l'arrêté du 16 avril 2021 relatif au dispositif national de surveillance de la qualité de l'air ambiant, pris pour l'application de la directive du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe, prévoit que ces points de prélèvement doivent être implantés de manière à fournir des renseignements sur les endroits des zones et des agglomérations où s'observent les plus fortes concentrations auxquelles la population est susceptible d'être directement ou indirectement exposée pendant une période significative par rapport à la période considérée pour le calcul de la moyenne de la ou des valeurs limites. Toutefois, le plan de protection de l'atmosphère en litige ne fixe pas l'emplacement des points de prélèvement, ce qu'aucune disposition législative ni réglementaire ne lui impose de faire. Au demeurant, le préfet fait valoir en défense que la qualité de l'air sur le territoire est appréciée par les stations fixes de prélèvement mais également par des modélisations, qui s'appuient notamment sur le trafic routier et l'émission de certains sites industriels. Or, la fiabilité de la combinaison de ces deux méthodes n'est pas utilement contestée par les requérants.

10. Par suite, il n'est pas établi que le plan de protection de l'atmosphère en litige est entaché d'erreur manifeste d'appréciation quant à la prise en compte de certains polluants.

11. En quatrième lieu, les requérants soutiennent que le plan de protection de l'atmosphère attaqué manque d'ambition s'agissant de la réduction de la pollution engendrée par le secteur des transports dès lors que la « zone faible émission mobilités » ne concerne pas les axes les plus pollués, tels que la voie Mathis, et ne s'applique pas aux véhicules motorisés à deux ou trois roues. Toutefois, le plan en litige s'est borné à annoncer la mise en place d'une telle zone, sans prévoir ni son périmètre géographique ni les véhicules auxquels elle s'appliquerait, ces modalités ayant été précisées pour la première fois par l'arrêté du président de la métropole de Nice Côte d'Azur en date du 28 janvier 2022. En outre, il n'est pas établi que les actions prévues s'agissant du secteur des transports qui, ainsi qu'il a été dit au point 3, n'ont pas à permettre à elles seules d'atteindre le respect des objectifs fixés par le plan, seraient manifestement insuffisantes par rapport à ces objectifs. Par suite, le moyen tiré de ce que les mesures concernant le secteur des transports seraient entachées d'erreur manifeste d'appréciation doit être écarté.

12. En cinquième lieu, si les requérants soutiennent que le plan de protection de l'atmosphère aurait dû prendre en compte le projet d'extension de l'aéroport de Nice Côte d'Azur et évaluer son impact sur les gains attendus par le plan, le préfet des Alpes-Maritimes fait valoir, sans être contesté, qu'à la date de la rédaction du plan, l'état de développement de ce projet d'extension ne permettait pas une telle évaluation. En outre, dès lors que le plan de protection de l'atmosphère a pour seul objet de déterminer les objectifs à atteindre de diminution, dans les délais qu'il fixe, de la concentration en polluants dans l'atmosphère à un niveau conforme aux normes de qualité de l'air,

ainsi que les mesures qui permettent d'atteindre ces objectifs et que les mesures d'application qui doivent permettre d'atteindre les objectifs prévus par ce plan sont prises ultérieurement par l'autorité compétente, l'absence de prise en compte de l'impact du projet de l'aéroport ne saurait constituer une illégalité du plan contesté.

13. En sixième et dernier lieu, les requérants, qui soutiennent que le plan de protection de l'atmosphère reprend les affirmations mensongères et sans justification chiffrée de la société des aéroports de la Côte d'Azur relatives à la « neutralité carbone » et « l'objectif "zéro net émissions" » de l'aéroport, ne peuvent utilement se prévaloir des dispositions des articles L. 121-1 et suivants du code de la consommation, qui traitent des pratiques commerciales trompeuses et sont sans incidence sur la légalité d'une décision administrative, ni des dispositions du décret du 13 avril 2022 relatif à la compensation carbone et aux allégations de neutralité carbone dans la publicité, dont les dispositions ne sont entrées en vigueur qu'à compter du 1^{er} janvier 2023. Au demeurant, le plan de protection de l'atmosphère attaqué ne fait pas mention de la « neutralité carbone », et n'évoque le concept de « zéro émission nette » que comme un objectif. Par suite, le moyen doit être écarté.

14. Il résulte de ce qui précède que les requérants ne sont pas fondés à demander l'annulation de l'arrêté du 5 avril 2022 par lequel le préfet des Alpes-Maritimes a approuvé le plan de protection de l'atmosphère des Alpes-Maritimes fixant des objectifs pour l'année 2025.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête présentée par M. B. et M. C. est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à M. T. B., à M. A. C. 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 14 mai 2025, à laquelle siégeaient :

Mme Sorin, présidente,
Mme Raison, première conseillère,
M. Loustalot-Jaubert, conseiller,
assistés de M. Crémieux, greffier.

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

Le rapporteur,

La présidente,

Signé

Signé

P. Loustalot-Jaubert

G. Sorin

Le greffier,

Signé

D. Crémieux

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 le greffier

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NICE**

N°2205748

M. A.

Mme Naïs Soler
Rapporteure

M. Nicolas Beyls
Rapporteur public

Audience du 30 avril 2025
Décision du 21 mai 2025

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Nice
(4ème Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 4 décembre 2022 et 28 mai 2024, M. A., représenté par Me Seroussi, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 9 septembre 2022 par laquelle l'adjoint au maire de Cannes a retiré son autorisation d'occupation du domaine public en qualité de commerçant non sédentaire ;

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

Il soutient que :

- la décision attaquée est entachée d'un vice de procédure en l'absence de procédure contradictoire préalable ;
- elle est entachée d'un défaut de motivation ;
- elle a été prise par une autorité incompétente ;
- elle est disproportionnée.

Par un mémoire en défense, enregistré le 1^{er} août 2023, la commune de Cannes, représentée par Me Del Rio, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 3 000 euros soit mise à la charge du requérant au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que les moyens soulevés par le requérant ne sont pas fondés.

Par ordonnance du 31 mai 2024, la clôture d'instruction a été fixée au 30 juin 2024.

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 :

- le rapport de Mme Soler,
- les conclusions de M. Beyls, rapporteur public,
- et les observations de Me Del Rio, représentant la commune de Cannes.

Considérant ce qui suit :

1. M. A. exerce la profession de commerçant non sédentaire. Il bénéficiait à ce titre d'une autorisation d'occupation du domaine public lors du marché hebdomadaire du samedi matin à Cannes La Bocca, renouvelée par une décision du 18 septembre 2020. Par une décision du 9 septembre 2022, notifiée le 6 octobre suivant, l'adjoint au maire de Cannes lui a retiré cette autorisation. Par sa requête, M. A. demande au tribunal d'annuler cette décision.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. En premier lieu, 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 ; / (...)* ». L'article L. 211-5 du même code précise : « *La motivation exigée par le présent chapitre doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision* ».

3. Il ressort de la lecture de la décision attaquée que celle-ci vise expressément l'article 77 du règlement des marchés aux termes duquel « *la ville de Cannes se réserve expressément la faculté de prendre toutes les dispositions qu'elle juge utiles à la bonne tenue des marchés* ». Dès lors, cette décision est suffisamment motivée en droit, la circonstance que ces dispositions ne permettraient pas au maire de prendre une telle décision, à la supposée établie, étant sans incidence sur la légalité de la décision. Toutefois, en se bornant à évoquer en des termes généraux le « *contexte délicat actuel* », le « *désordre* » que la présence de M. A. pourrait générer sur le marché de la Bocca et la nécessité de « *s'assurer que toutes les conditions de sécurité soient requises afin d'éviter tout incident préjudiciable* », la décision attaquée n'expose pas de manière suffisamment circonstanciée les éléments de fait justifiant le retrait de l'autorisation de M. A. Les motifs ainsi avancés par le maire de Cannes sont dépourvus des précisions de nature à permettre à l'intéressé de connaître avec exactitude le motif du retrait en litige. Par suite, le moyen tiré de l'insuffisance de motivation en fait de la décision attaquée doit, dès lors, être accueilli.

4. En second lieu, aux termes de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales : « *La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment : / (...) / 3° Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics ; / (...)* ».

5. En vertu de ces dispositions, le maire est l'autorité compétente, dans le cadre de ses pouvoirs de police des marchés, pour statuer sur les demandes d'autorisations d'occupation des emplacements de ces dépendances du domaine public communal, en se fondant sur des motifs tirés tant de l'ordre public, de l'hygiène et de la fidélité du débit des marchandises que de la meilleure utilisation du domaine public.

6. Il ressort des pièces du dossier que, pour prendre la décision attaquée portant retrait de l'autorisation d'occupation du domaine public de M. A. du marché de la Bocca, le maire de Cannes s'est fondé sur le vol avec violence commis le 29 août 2022 par le fils mineur de M. A., expliquant que cette circonstance, en raison de la colère des habitants et des menaces pesant sur la famille A., était de nature à compromettre la tranquillité publique ainsi que, par voie de conséquence, la sécurité publique sur le marché. Toutefois, il ne ressort pas des pièces du dossier et notamment de la seule attestation d'un commerçant sur le marché de Cannes La Bocca, datée du 9 mars 2023, soit six mois après les faits et produite par la commune en défense, mentionnant que « *cette histoire a entraîné de nombreuses rumeurs et une tension palpable sur le marché de la Bocca* » et que « *nous pensons collectivement que les parents d'un enfant mineur sont responsables des agissements de ce dernier* » que la présence de M. A. sur le marché aurait été de nature à constituer un trouble à l'ordre public et à la tranquillité publique. Par suite, et alors que l'intéressé a toujours déclaré condamner les actes de son enfant, qu'il ne ressort pas des pièces du dossier qu'il avait jusqu'alors manifesté un comportement de nature à créer de trouble à l'ordre public et qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que la commune n'aurait pas disposé des moyens nécessaires permettant à M. A. d'exercer son activité, une demi-journée par semaine, sur le marché de la Bocca, la mesure de retrait de l'autorisation d'occupation du domaine public prise à l'encontre de M. A. présente un caractère excessif par rapport aux fins recherchées en matière de tranquillité et d'ordre public.

7. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête, que M. A. est fondé à demander l'annulation de la décision du 9 septembre 2022 par laquelle l'adjoint au maire de Cannes a retiré son autorisation d'occupation du domaine public en qualité de commerçant non sédentaire.

Sur les frais liés au litige :

8. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de M. A., qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que la commune de Cannes 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 Cannes la somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par M. A. et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La décision du 9 septembre 2022 par laquelle l'adjoint au maire de Cannes a retiré l'autorisation d'occupation du domaine public en qualité de commerçant non sédentaire de M. A. est annulée.

Article 2 : La commune de Cannes versera à M. A. la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Les conclusions de la commune de Cannes présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à M. A. et à la commune de Cannes.

Délibéré après l'audience du 30 avril 2025, à laquelle siégeaient :

M. Myara, président,
Mme Soler, première conseillère,
M. Garcia, conseiller,

Rendu public par mise à disposition au greffe 21 mai 2025.

La rapporteure,

Le président,

Signé

Signé

N. SOLER

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,

Pour le greffier en chef,
Ou par délégation la greffière,

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NICE**

N° 2503852

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREFET DES ALPES-MARITIMES

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Pouget
Juge des référés

La présidente du tribunal,
Statuant en référé

Ordonnance du 13 juillet 2025

C

Vu la procédure suivante :

Par un déferé enregistré le 10 juillet 2025, présenté sur le fondement du cinquième alinéa de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités, le préfet des Alpes-Maritimes demande au juge des référés de suspendre l'arrêté en date du 9 juillet 2025 du président de la Métropole Nice Côte d'Azur portant régulation du débarquement et de l'embarquement des passagers de navires de croisière dans le port « de Nice/ Villefranche-Santé ».

Il soutient que :

- l'arrêté en litige porte une atteinte grave à la liberté d'aller et venir des passagers des navires de croisière faisant l'objet des mesures d'interdiction énoncées par l'arrêté en litige et à la liberté du commerce et d'industrie des opérateurs de ces navires ;
- il existe un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté attaqué, dès lors que :
 - l'arrêté attaqué est entaché d'un vice de procédure tiré de l'absence d'avis du conseil portuaire, en méconnaissance des articles R. 5314-21 et R. 5314-22 du code des transports ;
 - il est entaché d'une incompétence de l'auteur de l'acte ;
 - si la métropole Nice Côte d'Azur est autorité portuaire du port de Nice/Villefranche-Santé et exerce à ce titre la police de l'exploitation du port, l'autorité investie du pouvoir de police portuaire est le représentant de l'Etat dans le département en application des dispositions de l'arrêté du 27 octobre 2006 fixant la liste des ports maritimes relevant des collectivités territoriales et de leurs groupements ; les mesures édictées par l'arrêté en litige excèdent les compétences dévolues à l'autorité portuaire et relèvent des pouvoirs de l'autorité investie du pouvoir de police portuaire ;
 - les articles 2 et 3 de l'arrêté prennent effet sur des infrastructures portuaires, notamment les quais de débarquement et d'embarquement, qui relèvent de la compétence du président du conseil départemental ;

- à supposer que les mesures édictées par l'arrêté entrent dans le champ du règlement particulier de police portuaire, le président de la métropole ne disposait pas de la compétence pour procéder seul à la modification de ce règlement en application des dispositions de l'article L.5331-10 du code des transports ;
- o aucune des dispositions au visa desquelles l'arrêté a été pris ne confère au président de la métropole le pouvoir d'édicter les mesures en litige.

Par un mémoire en défense, enregistré le 11 juillet 2025, la Métropole Nice Côte d'Azur, représentée par la SELARL d'avocats Symchowicz-Weissberg § Associés, conclut au rejet de la requête et à la mise à la charge de l'Etat d'une somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- le préfet n'établit pas que l'arrêté contesté est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ;
- aucun des moyens soulevés n'est de nature à prospérer.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- le déferé enregistré le 10 juillet 2025, sous le n° 2503855 tendant à l'annulation de l'arrête du 9 juillet 2025 du président de la Métropole Nice Côte d'Azur portant régulation du débarquement et de l'embarquement des passagers de navires de croisière dans le port « de Nice/ Villefranche-Santé ».

Vu :

- le code des transports ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- l'arrêté du 27 octobre 2006 fixant la liste des ports maritimes relevant des collectivités territoriales et de leurs groupements où l'autorité investie du pouvoir de police portuaire est le représentant de l'Etat ;
- le règlement particulier de police Port de Nice Villefranche Commerce ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement convoquées à l'audience du 11 juillet 2025 à 15 heures.

Ont été entendus, au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Pouget, juge des référés ;
- les observations du secrétaire général de la préfecture des Alpes-Maritimes qui maintient ses conclusions par les mêmes moyens et qui soutient, en outre, que l'arrêté attaqué est entaché de détournement de pouvoir et que seule l'autorité investie du pouvoir de police portuaire, en l'occurrence le préfet des Alpes-Maritimes, a la responsabilité des opérations de sûreté au sein des gares maritimes ;
- les observations de Me Lauret, représentant la Métropole Nice Côte d'Azur, qui conclut aux mêmes fins par les mêmes moyens.

La clôture de l'instruction a été prononcée à l'issue de l'audience publique.

Considérant ce qui suit :

Sur les conclusions aux fins de suspension :

1. En application du premier alinéa de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales, le représentant de l'Etat défère au tribunal administratif les actes pris par les autorités communales mentionnés à l'article L. 2131-2 qu'il estime contraires à la légalité dans les deux mois suivant leur transmission. Aux termes du troisième alinéa de cet article, reproduit à l'article L. 554-1 du code de justice administrative : *« Le représentant de l'Etat peut assortir son recours d'une demande de suspension. Il est fait droit à cette demande si l'un des moyens invoqués paraît, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'acte attaqué. Il est statué dans un délai d'un mois »*. Son cinquième alinéa, repris à l'article L. 554-3 du code de justice administrative, ajoute que *« Lorsque l'acte attaqué est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle, ou à porter gravement atteinte aux principes de laïcité et de neutralité des services publics, le président du tribunal administratif ou le magistrat délégué à cet effet en prononce la suspension dans les quarante-huit heures. La décision relative à la suspension est susceptible d'appel devant le Conseil d'Etat dans la quinzaine de la notification. En ce cas, le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat ou un conseiller d'Etat délégué à cet effet statue dans un délai de quarante-huit heures »*.

2. Les décisions auxquelles se réfèrent les dispositions précitées ne peuvent être regardées comme entrant dans le champ d'application du recours sur lequel il est statué en quarante-huit heures, que si elles sont de nature à compromettre illégalement l'exercice d'une liberté publique ou individuelle ou à porter gravement atteinte au principe de laïcité ou au principe de neutralité des services publics.

3. L'article 1^{er} de l'arrêté du 9 juillet 2025 du président de la Métropole Nice Côte d'Azur interdit, à compter du 11 juillet 2025, quelles qu'en soient les modalités, l'amarrage, l'embarquement et le débarquement des passagers des navires de croisière dont la capacité d'accueil excède 450 passagers, via les infrastructures du port et de la gare maritime de Nice. L'article 2 du même arrêté interdit à compter de la même date, quelles qu'en soient les modalités, l'embarquement et le débarquement, via les infrastructures de la gare maritime de Villefranche-Santé, des passagers des navires de croisière dont la capacité d'accueil excède 2 500 passagers. L'article 3 de l'arrêté fixe à 65 escales par an, dans la limite d'un seul navire de croisière par jour, l'embarquement et le débarquement des passagers des navires de croisière autorisés via les infrastructures de la gare maritime de Villefranche-Santé. Il ressort des motifs de l'arrêté que ces mesures sont notamment justifiées par les incidences environnementales du fonctionnement des navires de croisière de grande capacité, en particulier sur les écosystèmes, la pollution visuelle, lumineuse et sonore engendrée par ces navires sur le cadre de vie des habitants et la volonté de la métropole de promouvoir un tourisme raisonné plus qualitatif et plus respectueux de l'environnement ainsi que de protéger le patrimoine, le port et la gare maritime de Nice et la gare maritime de Villefranche-Santé étant notamment inclus dans le périmètre de sites inscrits tandis que la rade de Villefranche-sur-Mer est incluse dans le périmètre de sites classés.

4. Sur le fondement des dispositions du cinquième alinéa de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales, le préfet des Alpes-Maritimes demande au juge des référés de suspendre l'exécution de cet arrêté en se prévalant de l'atteinte portée à la liberté d'aller et venir des passagers des navires et à la liberté du commerce et d'industrie des opérateurs des navires tombant sous le coup des interdictions et restrictions énoncées par les articles 1, 2 et 3 de l'arrêté contesté.

5. Aux termes des dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 5331-1 du code des transports : « *Les dispositions relatives à la police du plan d'eau s'appliquent à l'intérieur d'une zone maritime et fluviale de régulation comprenant, en dehors des limites administratives du port, les espaces nécessaires à l'approche et au départ du port. Ces espaces sont constitués des chenaux d'accès au port et des zones d'attente et de mouillage* ». Aux termes de l'article L. 5331-7 du code des transports : « *L'autorité portuaire exerce la police de l'exploitation du port, qui comprend notamment l'attribution des postes à quai et l'occupation des terre-pleins. / Elle exerce la police de la conservation du domaine public du port. (...) L'article L. 5331-8 du même code dispose que : « L'autorité investie du pouvoir de police portuaire exerce la police du plan d'eau qui comprend notamment l'organisation des entrées, sorties et mouvements des navires, bateaux ou autres engins flottants* ». Enfin, il résulte des dispositions combinées des articles L. 5331-6, R. 5331-3 et R. 5331-6 du code des transports et de l'arrêté du 27 octobre 2006 fixant la liste des ports maritimes relevant des collectivités territoriales et de leurs groupements où l'autorité investie du pouvoir de police portuaire est le représentant de l'Etat que l'autorité investie du pouvoir de police portuaire dans le port de Nice/Villefranche-Santé est l'Etat, représenté par le préfet des Alpes-Maritimes.

6. En interdisant à compter du 11 juillet 2025, quelles qu'en soient les modalités, via les infrastructures du port et de la gare maritime de Nice, l'amarrage, l'embarquement et le débarquement des passagers des navires de croisière dont la capacité d'accueil excède 450 passagers, ainsi que, à compter de la même date, tout embarquement et débarquement via les infrastructures de la gare maritime de Villefranche-Santé des passagers des navires de croisière dont la capacité d'accueil excède 2500 passagers et en limitant à 65 escales par an, dans la limite d'un seul navire de croisière par jour, l'embarquement et le débarquement des passagers des navires de croisière autorisés via les infrastructures de la gare maritime de Villefranche-Santé, l'arrêté en litige a pour effet, en pratique, d'interdire ou de restreindre les mouvements des navires dans les limites administratives du port de Nice et du port de Villefranche-Santé alors qu'en application des dispositions précitées de l'article L. 5331-8 du code des transports, seule l'autorité investie du pouvoir de police portuaire, soit, en l'espèce, le préfet des Alpes-Maritimes, est compétente pour organiser les mouvements des navires au titre de ses pouvoirs de police du plan d'eau.

7. Ainsi, le président de la Métropole Nice Côte d'Azur, en tant qu'autorité portuaire exerçant la police de l'exploitation du port et la police de la conservation du domaine public portuaire, ne pouvait, sans outrepasser les compétences qui lui sont dévolues à ce titre, édicter les mesures d'interdiction et de limitation énoncées au point 3 de la présente ordonnance. Le président de la Métropole Nice Côte d'Azur ne tenant d'aucune autre disposition législative ou réglementaire, notamment pas du règlement particulier de police Port de Nice-Villefranche Commerce du 7 octobre 2019, la compétence pour organiser les mouvements des navires sur le périmètre portuaire, le moyen tiré de l'incompétence de l'auteur de l'acte en litige est, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux sur la légalité de l'arrêté attaqué.

8. Au vu de ces circonstances, l'arrêté du 9 juillet 2025 compromet illégalement la liberté d'aller et venir des passagers des navires de croisière faisant l'objet des interdictions ou limitations permanentes qu'il prévoit ainsi que l'exercice de la liberté du commerce et d'industrie des opérateurs de ces navires, lesquelles constituent une liberté individuelle ou publique que l'article L 554-3 du code de justice administrative vise à sauvegarder. Il y a lieu, dès lors, d'ordonner la suspension de l'exécution de l'arrêté attaqué jusqu'à ce que le tribunal administratif se prononce sur le déferé en annulation.

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

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 l'Etat, qui n'est pas dans la présente instance, partie perdante, la somme que demande la Métropole Nice Côte d'Azur au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

ORDONNE

Article 1^{er} : L'exécution de l'arrêté du 9 juillet 2025 du président de la Métropole Nice Côte d'Azur portant régulation du débarquement et de l'embarquement des passagers de navires de croisière dans le port « de Nice/ Villefranche-Santé » est suspendue.

Article 2 : Les conclusions de la Métropole Nice Côte d'Azur présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée au préfet des Alpes-Maritimes et à la Métropole Nice Côte d'Azur.

Fait à Nice, le 13 juillet 2025.

La présidente du tribunal,
Juge des référés

signé

M. Pouget

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,
P/Le greffier en chef,
Par délégation, la greffière,

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NICE**

N° 2301428

Mme B

Mme Gazeau
Rapporteure

Mme Guilbert
Rapporteure publique

Audience du 27 juin 2025
Décision du 4 août 2025

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Nice

(6^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire complémentaire, enregistrés les 24 mars 2023 et 3 juillet 2023, Mme B, représentée par Me X, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler l'arrêté du 6 janvier 2023 par lequel le maire de la commune de Saint-Martin-Vésubie a prononcé sa mise à la retraite pour invalidité et sa radiation des cadres avec effet au 5 janvier 2023 ;

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

Elle soutient que :

- sa requête est recevable ;
- l'arrêté attaqué est entaché de rétroactivité illégale, dès lors qu'il l'a mise à la retraite à la date du 5 janvier 2023 et non à la date de sa notification.

Par deux mémoires en défense, enregistrés les 22 juin et 30 octobre 2023, la commune de Saint-Martin-Vésubie conclut au rejet de la requête de Mme B.

La commune fait valoir que :

- le recours de Mme B est irrecevable, en raison, d'une part de sa tardiveté, d'autre part du défaut d'intérêt à agir de la requérante ;
- le moyen tiré de la méconnaissance du principe de non-rétroactivité des actes administratifs est infondé.

Par ordonnance du 17 octobre 2023, la clôture de l'instruction a été fixée au 2 novembre 2023.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général de la fonction publique ;
- la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 ;
- 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 27 juin 2025 :

- le rapport de Mme Gazeau,
- les conclusions de Mme Guilbert, rapporteure publique,
- et les observations de Me X, représentant Mme B, et de Me Sanseverino, représentant la commune de Saint-Martin-Vésubie.

Considérant ce qui suit :

1. Mme B, adjointe administrative territoriale principale de 1^{ère} classe de la commune de Saint-Martin-Vésubie, a fait l'objet, le 1er septembre 2020, d'une nouvelle affectation et d'un changement de bureau à la suite d'une réorganisation du service administratif décidée par la nouvelle municipalité élue en 2020. Le 11 octobre 2020, Mme B a transmis à son employeur un arrêt pour accident du travail. Lors de sa séance du 19 avril 2021, la commission départementale de réforme a rejeté cette demande au motif que le syndrome dépressif présenté par l'intéressée ne relevait pas d'un accident du travail. Saisie de nouveau par la commune au regard des expertises et contre-expertises médicales réalisées, la commission départementale de réforme, dans sa séance du 8 décembre 2021, a reconnu l'origine professionnelle de la maladie de Mme B avec une date de consolidation au 31 octobre 2021, un taux d'IPP de 30% et une inaptitude définitive à prononcer. Suivant cet avis, la commune de Saint-Martin-Vésubie a, par arrêté du 17 janvier 2022, placé Mme B en congé pour invalidité temporaire imputable au service à compter du 11 octobre 2020 et jusqu'à sa mise à la retraite pour invalidité, laquelle a été prononcée le 5 janvier 2023 par arrêté du 6 janvier 2023. Par le présent recours, Mme B demande l'annulation de cet arrêté portant mise à la retraite pour invalidité et radiation des cadres.

Sur la fin de non-recevoir opposée en défense tirée de la tardiveté de la requête :

2. Aux termes de l'article R. 421-1 du code de justice administrative : « *La juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée. (...)* ». L'article R. 421-5 du même code dispose que : « *Les délais de recours contre une décision administrative ne sont opposables qu'à la condition d'avoir été mentionnés, ainsi que les voies de recours, dans la notification de la décision* ».

3. Il incombe à l'administration, lorsqu'elle oppose une fin de non-recevoir tirée de la tardiveté d'une action introduite devant une juridiction administrative, d'établir la date à laquelle la

décision attaquée a été régulièrement notifiée à l'intéressé. En cas de retour à l'administration, au terme du délai de mise en instance, du pli recommandé contenant la décision, la notification est réputée avoir été régulièrement accomplie à la date à laquelle ce pli a été présenté à l'adresse de l'intéressé, dès lors du moins qu'il résulte soit de mentions précises, claires et concordantes portées sur l'enveloppe, soit, à défaut, d'une attestation du service postal ou d'autres éléments de preuve, que le préposé a, conformément à la réglementation en vigueur, déposé un avis d'instance informant le destinataire que le pli était à sa disposition au bureau de poste. Compte tenu des modalités de présentation des plis recommandés prévues par la réglementation postale, doit être regardé comme portant des mentions précises, claires et concordantes suffisant à constituer la preuve d'une notification régulière le pli recommandé retourné à l'administration auquel est rattaché un volet « avis de réception » sur lequel a été apposée par voie de duplication la date de vaine présentation du courrier et qui porte, sur l'enveloppe ou l'avis de réception, l'indication du motif pour lequel il n'a pu être remis.

4. Par courrier électronique du 7 mars 2022, Mme B a informé la commune de Saint-Martin-Vésubie, en réponse au mail qui lui avait été adressé aux fins de constitution de son dossier invalidité, que pour toute demande la concernant, il convenait de se rapprocher de son avocat, Me X. Par lettre recommandée avec accusé de réception datée du 9 janvier 2023, la commune de Saint-Martin-Vésubie a adressé l'arrêté en litige, lequel comportait, contrairement à ce que soutient la requérante, la mention des voies et délais de recours, à Me X, avocat mandaté par Mme B. Il ressort des pièces versées aux débats que l'avis de réception attaché à ce pli recommandé a été retourné à la commune avec la mention « pli avisé et non réclamé » et que la date de première présentation de ce pli, renseignée par les services postaux, est le 10 janvier 2023 avec pour motif de non distribution l'indication « absent ». Dans ces conditions, la décision litigieuse doit être regardée comme lui ayant été régulièrement notifiée à la date de première présentation du pli, soit le 10 janvier 2023. Cette notification a fait courir le délai de recours à l'encontre de Mme B même si celle-ci n'a pas été personnellement avisée de cette décision. A cet égard, la requérante n'élève aucune contestation en ce qui concerne la qualité de son conseil, en vertu de laquelle Me X a agi en lieu et place de l'intéressée auprès de l'autorité administrative. Si la requérante soutient néanmoins que le pli recommandé n'a pas été présenté le 10 janvier 2023 à son conseil mais ne lui a été remis dans sa boîte aux lettres que le 24 janvier 2023, les pièces produites au soutien de ses allégations, ne sont pas de nature à contredire les mentions portées sur l'avis de passage par les services postaux. Dans ces conditions, le délai de recours contentieux à l'encontre de l'arrêté du 6 janvier 2023 a commencé à courir le 11 janvier 2023 et était dès lors expiré le 24 mars 2023, date à laquelle l'intéressée a introduit son recours devant le tribunal administratif. Il s'ensuit que la requête dirigée contre l'arrêté du 6 janvier 2023 portant mise à la retraite pour invalidité et radiation des cadres de Mme B est tardive et qu'il y a dès lors lieu d'accueillir la fin de non-recevoir opposée par la commune en défense.

5. Il résulte de ce qui précède que, sans qu'il soit besoin d'examiner l'autre fin de non-recevoir opposée par la commune de Saint-Martin-Vésubie, Mme B n'est pas recevable à demander l'annulation de l'arrêté du 6 janvier 2023. Par suite, ses conclusions à fin d'annulation ne peuvent qu'être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

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

D E C I D E :

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

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à Mme B et à la commune de Saint-Martin-Vésubie.

Délibéré après l'audience du 27 juin 2025, à laquelle siégeaient :

M. Silvestre-Toussaint-Fortesa, président,
Mme Ruiz, première conseillère,
Mme Gazeau, première conseillère.

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

La rapporteure,

Le président,

D. Gazeau

F. Silvestre-Toussaint-Fortesa

Le greffier,

J-Y. De Thillot

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, le greffier

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NICE**

N° 2503174

Mme R. et autres

Mme X
Juge des référés

Ordonnance du 25 juin 2025

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La juge des référés

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 7 juin 2025, Mme R. et autres, représentés par Me Damiano, demandent au juge des référés, saisi sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

1°) de suspendre l'exécution de la décision implicite par laquelle le maire de Nice a refusé de retirer les drapeaux israéliens hissés sur le fronton de la mairie de Nice ;

2°) d'enjoindre au maire de Nice de retirer les drapeaux israéliens hissés sur le fronton de la mairie de Nice dès la notification de l'ordonnance à intervenir, dans l'attente du jugement au fond ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Nice une somme de 500 euros à verser à chacun d'entre eux, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- la condition d'urgence est remplie en raison de l'intensification du conflit israélo-palestinien suite à la rupture de la trêve en mars 2025 ainsi que des conséquences tant climatiques qu'humanitaires de ce conflit ;

- il existe un doute sérieux quant à la légalité de la décision litigieuse, dès lors que :

- la décision méconnaît le principe de neutralité du service public ;
- elle méconnaît les articles L. 2121-29 et L. 2122-21 du code général des collectivités territoriales ;
- le pavoisement litigieux constitue une revendication politique et n'est pas conforme aux engagements internationaux de la France.

Par un mémoire, enregistré le 23 juin 2025, la ville de Nice représentée par Me de Faÿ conclut au rejet de la requête ainsi qu'à la mise à la charge des requérants de la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice.

Elle soutient que :

- l'urgence n'est pas caractérisée dès lors que le seul et unique message véhiculé par l'apposition des drapeaux israéliens est le soutien aux otages détenus par le Hamas, elle ne traduit de ce fait, aucune contradiction avec les prises de positions diplomatiques officielles de l'Etat français et n'est à l'origine d'aucun trouble à l'ordre public ;
- aucun moyen n'est de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée.

Vu la requête au fond enregistrée sous le n° 2503175 par laquelle Mme R. et autres demandent l'annulation de la décision en litige.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la constitution ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de justice administrative.

La présidente du Tribunal a désigné Mme X, première conseillère, pour statuer sur les demandes de référé.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme X,
- et les observations Me Damiano représentant Mme R. et autres qui conclut aux mêmes fins que la requête par les mêmes moyens et soutient que la rupture de la trêve par l'Etat d'Israël a conduit à une reprise et une intensification du conflit, que le message véhiculé par l'apposition des drapeaux n'est pas la seule libération des otages, qu'au regard de la situation internationale, cette apposition crée un trouble à l'ordre public, et que la délégation produite par la commune ne saurait être regardée comme donnant pouvoir au maire de prendre la décision attaquée, ainsi que les observations de Me de Faÿ représentant la commune de Nice qui conclut aux mêmes fins que son mémoire par les mêmes moyens et fait valoir que le maire de Nice lors de ses différentes interventions a rappelé que le pavoisement est un soutien aux otages du Hamas, ce qui était confirmé par les affichages effectués par la mairie de soutien aux otages, affichages qui ont duré jusqu'en avril 2025, qu'en outre, cette position du maire de Nice d'opposition au terrorisme s'explique notamment par les actes de terrorisme auxquels la ville a été confrontée et aussi par le soutien à la ville de Netanya jumelée avec la ville de Nice, laquelle a toujours apporté son soutien à Nice.

La clôture de l'instruction a été prononcée à l'issue de l'audience.

Considérant ce qui suit :

1. Mme R. et autres demandent la suspension de l'exécution de la décision implicite par laquelle le maire de Nice a refusé de retirer les drapeaux israéliens hissés sur le fronton de la mairie de Nice.

Sur les conclusions à fin de suspension :

2. Aux termes de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « *Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision. (...)* ».

3. D'une part, l'urgence justifie que soit prononcée la suspension d'un acte administratif lorsque l'exécution de celui-ci porte atteinte, de manière suffisamment grave et immédiate, à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre. Il appartient au juge des référés, saisi de conclusions tendant à la suspension d'un acte administratif, d'apprécier concrètement, compte tenu des justifications fournies par le requérant, si les effets de l'acte litigieux sont de nature à caractériser une urgence justifiant que, sans attendre le jugement de la requête au fond, l'exécution de la décision soit suspendue. L'urgence doit être appréciée objectivement compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'affaire.

4. Il résulte de l'instruction qu'en dépit de la volonté du maire de Nice de cantonner l'apposition des drapeaux israéliens sur le fronton de la mairie de Nice à un symbole de soutien aux otages israéliens détenus par le Hamas, organisation terroriste, ce pavoisement, eu égard à sa persistance dans le temps, à l'ampleur prise par le conflit au Moyen-Orient et aux tensions mondiales existantes, ne peut être regardé comme un unique symbole de soutien aux otages mais doit également être regardé comme un soutien à l'Etat israélien, les drapeaux étant au demeurant les symboles politiques d'une autorité étrangère. L'apposition des drapeaux israéliens sur le fronton de la mairie de Nice doit donc être considérée comme symbolisant la revendication d'une opinion politique. Dans ces conditions, au regard du contexte international et de l'intensification du conflit au Moyen-Orient, les requérants sont fondés à soutenir qu'il y a urgence à suspendre la décision contestée.

5. D'autre part, en l'état de l'instruction, les moyens soulevés par Mme R. et autres tirés de la méconnaissance du principe de neutralité du service public et de la méconnaissance des dispositions des articles L. 2121-29 et L. 2122-21 du code général des collectivités territoriales sont propres à créer un doute sérieux sur la légalité de la décision en litige.

6. Les deux conditions prévues à l'article L. 521-1 du code de justice administrative étant remplies, il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, d'ordonner la suspension de l'exécution de la décision attaquée.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

7. Il résulte des dispositions combinées des articles L. 521-1, L. 911-1 et L. 911-2 du code de justice administrative que le juge des référés peut, y compris de sa propre initiative lorsque la décision contestée est une décision administrative de rejet, assortir la mesure de suspension qu'il ordonne de l'indication des obligations provisoires qui en découleront pour l'administration et qui pourront consister à réexaminer la demande dans un délai déterminé ou, le cas échéant, à prendre toute mesure conservatoire utile compte tenu de l'objet du litige, du moyen retenu et de l'urgence.

Toutefois, ces mesures doivent être celles qui sont impliquées nécessairement par la décision de suspension.

8. En l'espèce, ainsi que le demandent les requérants, il y a lieu d'enjoindre au maire de Nice de retirer les drapeaux israéliens hissés sur le fronton de la mairie de Nice dans un délai de cinq jours à compter de la notification de la présente ordonnance.

Sur les frais liés au litige :

9. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Nice, la somme globale de 1 000 euros en application de ces dispositions.

O R D O N N E :

Article 1^{er} : L'exécution de la décision implicite par laquelle le maire de Nice a refusé de retirer les drapeaux israéliens hissés sur le fronton de la mairie de Nice est suspendue.

Article 2 : Il est enjoint au maire de Nice de retirer les drapeaux israéliens hissés sur le fronton de la mairie de Nice dans un délai de cinq jours à compter de la notification de la présente ordonnance.

Article 3 : La commune de Nice versera à Mme R. et autres la somme globale de 1 000 (mille) euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : La présente ordonnance sera notifiée à Mme R. et autres et à la commune de Nice.

Par décision du 24 juin 2025, la présidente du tribunal a autorisé l'occultation du nom des magistrats et greffier en application des articles L. 10 alinéa 3 et R. 741-14 alinéa 2 du code de justice administrative.

Fait à Nice, le 25 juin 2025.

La juge des référés,
Signé

X

La République mande et ordonne au préfet des Alpes-Maritimes 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,
Le greffier,

Neutralité du service public et pavoisement de drapeaux : entre solidarité et expression politique

Par Aurélien Battistini, Doctorant, CERDACFF.

Commentaire de l'ordonnance du TA Nice, juge des référés, 25 juin 2025, Mme R. et autres, n° 2503174, M. B et autres, n° 2503369

Le droit est silencieux quant au pavoisement des drapeaux étrangers sur les édifices publics. Si le principe de neutralité peut être mobilisé, la question du contexte politique peut avoir un poids. C'est ce que montrent ces deux ordonnances du juge des référés du 25 juin 2025. Le maire de Nice invoquait une démarche mue par la solidarité envers les otages israéliens en apposant le drapeau israélien, le juge quant à lui, y voit une opinion politique.

I. Le pavoisement étranger : une pratique dépourvue d'encadrement normatif

Rien, théoriquement, n'impose d'apposer à titre permanent sur les édifices publics, le drapeau français, exception faite pour les cérémonies nationales ou pour la réception d'un chef d'État étranger. La situation est la même pour le drapeau européen où le flou juridique est tout aussi manifeste. Une décision du Conseil d'État a tenté de clarifier la situation, en précisant que « le principe de neutralité des services publics s'oppose à ce que soient apposés sur les édifices publics des signes symbolisant la revendication d'opinions politiques, religieuses ou philosophiques » (CE, 27 juillet 2005, n° 259806, Commune de Saint-Anne).

Toutefois, un écueil de taille mérite d'être souligné : la haute juridiction ne précise pas si les drapeaux sont par *nature* des emblèmes politiques, ou bien s'ils le sont par *destination*. Dans le dernier cas, seule une approche casuistique serait possible, ce qui n'est pas exempt de subjectivité. Il faudra chercher « le signe derrière le signe ». C'est donc le contexte et non le drapeau en lui-même qui permet de déterminer le caractère politique ou éventuellement humanitaire de la démarche.

II. La mise à l'épreuve juridictionnelle du pavoisement étranger

A. Le contexte, critère de distinction entre expression politique et geste humanitaire

Le maire de la ville de Nice a décidé, par délibération, à la suite des attentats du 7 octobre 2023, de pavoiser le drapeau israélien en hommage aux victimes et aux otages. Une première action devant le juge des référés avait été entamée afin de contester cette délibération, mais le juge n'avait pas retenu l'urgence, et avait par conséquent débouté les requérants (TA Nice, 31 mai 2024, n° 2402751). Il ne s'était donc pas prononcé sur la légalité de la délibération.

L'ordonnance commentée s'insère dans une situation totalement différente puisque le conflit entre Israël et la Palestine a pris de l'ampleur, et a été très politisé et médiatisé. À telle enseigne que le 22 septembre 2025, le président de la République, Emmanuel Macron, a reconnu l'État palestinien lors de son discours à l'ONU. Même si cette reconnaissance intervient *a posteriori* de l'ordonnance commentée, cela montre bien l'importance que le conflit présente en France.

Malgré cela, le maire de Nice nie toute motivation politique, et soutient que derrière le pavoisement du drapeau israélien, il y aurait seulement une intention de manifester une solidarité pour les otages capturés par l'organisation terroriste du Hamas. Le juge des référés réfute l'argumentaire du maire en

décidant que « ce pavoisement, eu égard à sa persistance dans le temps, à l'ampleur prise par le conflit au Moyen-Orient et aux tensions mondiales existantes, ne peut être regardé comme un unique symbole de soutien aux otages mais doit également être regardé comme un soutien à l'État israélien, les drapeaux étant au demeurant les symboles politiques d'une autorité étrangère ».

En statuant ainsi, le juge reconnaît qu'un drapeau est par nature « un symbole politique » mais qu'en fonction du contexte, il pourrait très bien être interprété comme un soutien à des individus, en l'espèce ici aux otages israéliens. Malgré cela, c'est le fait que le drapeau soit apposé depuis longtemps, et que le conflit au Moyen-Orient ait pris de l'ampleur qui a conduit le juge à décider que le pavoisement ne peut uniquement être vu comme un soutien aux otages, mais aussi à l'État israélien.

C'est seulement le contexte, *a fortiori* dans le cas d'un référé qui permettrait de déterminer « le signe derrière le signe », le message véhiculé par le drapeau. Peut-être un pavoisement temporaire aurait-il conduit à un raisonnement différent ?

B. La protection du principe de neutralité face à l'expression politique

Logiquement, en concluant que le pavoisement du drapeau israélien est aussi destiné à soutenir l'État d'Israël, et que le drapeau est un symbole politique, le drapeau perd sa dimension « humanitaire » qu'invoquait l'édile, le principe de neutralité du service public n'est donc pas respecté. Cela est d'ailleurs en conformité avec la jurisprudence récente. Ainsi, le tribunal de Lille décida que « l'apposition du drapeau palestinien sur la façade de l'Hôtel de Ville de Faches-Thumesnil n'a pas, contrairement à ce qui est soutenu en défense, pour seul objet de manifester la solidarité de la commune et de ses habitants aux populations civiles de la bande de Gaza, dans un but exclusivement humanitaire, mais doit être regardée comme une prise de position de nature politique au sujet d'un conflit en cours » (TA de Lille, 8 août 2025, n° 2507654).

Sans être exhaustif, le même sort a été réservé à la commune de Colombes (TA de Cergy-Pontoise, 24 septembre 2025, n° 2517173), à celle de Nanterre (TA de Cergy-Pontoise, 26 septembre 2025, n° 2517315), à celle de Boreil-Essonnes (TA de Versailles, 22 septembre 2025, n° 2511143, 2511146), celle de Lyon (TA de Lyon, 25 septembre 2025, n° 2511941) ou encore celle de Mitry-Mory (TA de Melun, 21 juin 2025, n° 2508546). Toutefois, si l'on regarde la jurisprudence plus ancienne, on peut y voir une certaine divergence et une prise de décision à géométrie variable.

Dans le cas du drapeau ukrainien, une commune avait décidé de pavoiser le drapeau sur l'hôtel de ville afin d'exprimer sa solidarité envers une nation subissant une agression militaire. Cette démarche n'était pas isolée et avait même été encouragée par le ministre en charge de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.

Le tribunal décida qu'on ne pouvait y déceler une opinion politique par le maire, et qu'on ne pouvait y voir une ingérence caractérisée dans une affaire internationale qui est de la compétence exclusive de l'État. La mesure était principalement symbolique, humanitaire (TA de Versailles, 20 décembre 2024, n° 2208477). Notons qu'ici, il s'agissait d'une décision du juge du fond et non d'une ordonnance en référé ; la décision a donc un caractère définitif. Le juge a annulé la décision attaquée uniquement parce qu'un maire n'a pas le pouvoir de décider seul de pavoiser le drapeau sur la façade : il doit obtenir une délibération préalable du conseil municipal. C'est le même grief qui est reproché au maire de Nice.

Dans celui concernant le pavoisement du drapeau arc-en-ciel, il a été décidé que celui-ci s'inscrivait dans un « cadre festif » afin de favoriser « le développement touristique », il y avait ici un soutien politique à la commune et l'intérêt local lui permettait cela. De plus ce drapeau s'inscrit dans une lutte contre les discriminations sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre (TA de Paris, 17 mai 2019, n° 1813863). Ici aussi il s'agissait d'un jugement sur le fond.

À l'aune de cette jurisprudence, plusieurs maires ont pu légitimement se demander pourquoi le juge accepte le drapeau arc-en-ciel ou le drapeau ukrainien, et refuse le drapeau palestinien, ou comme c'est le cas en l'espèce le drapeau israélien. Le juge des référés semble toutefois être rétif à cet argumentaire en déduisant que « la maire de Besançon, qui ne peut utilement se prévaloir des conséquences alléguées d'un retrait dudit drapeau pas plus que de l'absence de difficultés s'agissant de la présence du drapeau ukrainien, a porté gravement atteinte au principe de neutralité des services publics » (TA de Besançon, 26 juin 2025, n° 2501261).

C. Le contrôle de légalité au regard des compétences du maire

Les requérants estiment que la délégation de la commune ne donnait pas pouvoir au maire de pavoiser le drapeau israélien. Le juge des référés décide que les moyens tirés de la méconnaissance par le maire de Nice des articles L. 2121-29 et L. 2122-2 du code général des collectivités territoriales sont propres à créer un doute sérieux sur la légalité de la décision en litige. Ces dispositions obligent le conseil municipal à ne pouvoir décider qu'après délibération. Il faut aussi que la décision de pavoiser le drapeau se rattache aux dispositions de l'article L. 2122-21 qui sont notamment, la conservation et l'administration des propriétés de la commune et la direction des travaux communaux au sens des dispositions de l'article.

Le juge des référés ne tranche pas le fond du litige et les ordonnances ne préjugent pas du jugement qui sera rendu à l'occasion de l'examen, par une formation collégiale du tribunal, des recours de ces particuliers tendant à l'annulation du refus du maire de Nice. Ainsi il est légitime de se demander ce que pourront être les moyens juridiques invoqués devant le juge du fond.

Le Conseil d'État avait précisé que les collectivités locales peuvent mener des actions internationales à caractère humanitaire, conformément à l'article L.1115-1 du CGCT, à condition de ne pas interférer avec la conduite des relations internationales et que l'aide ait bien un caractère strictement humanitaire (CE, Sect. 13 mai 2024, n°472155). Pourquoi la loi autorise d'un côté la possibilité pour une collectivité de soutenir un État dans le cadre d'une action internationale, et d'un autre n'autorise pas à afficher ce soutien ? Logiquement, si le soutien est humanitaire, l'affichage doit l'être aussi. En somme, si l'aide humanitaire est admise, l'affichage symbolique de ce soutien peut être considéré comme un acte politique et donc contraire à la neutralité du service public.

De plus, cela n'a pas été soulevé mais on aurait pu penser que le maire de Nice invoque l'article 23 de la loi de 1881 qui protège la diffusion publique d'idées et de symboles. Le pavoisement d'un drapeau, acte symbolique par excellence, pourrait relever d'une forme d'expression politique ou humanitaire protégée, sauf en cas d'abus manifeste. Peut-être pourrait-on voir le pavoisement du drapeau israélien, comme un acte symbolique et donc irréprochable à l'égard de la neutralité du service public, et protégé par la liberté d'expression. La ville de Nice étant jumelée avec la ville israélienne de Netanya, on aurait pu d'ailleurs y voir un intérêt local dans le pavoisement du drapeau et donc en conformité avec l'article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales.

Conclusion

Les édifices publics doivent être neutres, et seul le drapeau français devrait théoriquement figurer sur les édifices publics. Le juge des référés l'admet explicitement : « les drapeaux étant au demeurant les symboles politiques d'une autorité étrangère ». Si le drapeau est un symbole politique, inévitablement, apposer un drapeau est une opinion politique et donc contraire à la neutralité du service public. Soit dit en passant, le fait pour le juge des référés de décider que le drapeau est un symbole politique d'un côté, pour ensuite dire qu'il peut aussi être vu comme un soutien aux otages peut surprendre. Toutefois, il faut aussi tempérer cette critique car nous sommes en face du juge des référés et non du fond, il est donc normal que le juge privilégie le contexte, afin de mettre fin à un éventuel trouble à l'ordre public.

Deux affaires montrent à quel point les dérives sont possibles. Le Conseil d'État, censure la délibération de commune de Courneuve qui avait décidé d'afficher sur le fronton de la mairie, une banderole aux couleurs du drapeau palestinien avec inscrit dessus « Gaza stop au génocide » (CE 21 juillet 2025 n°506299). Le tribunal de Strasbourg, avait décidé que le fait pour la commune d'illuminer l'hôtel de ville de Strasbourg aux couleurs du drapeau palestinien doit être regardé comme symbolisant une revendication d'une opinion politique (TA Strasbourg 22 septembre 2025, n°2507861. On voit mal en effet, comment de telles prises de position peuvent être admises sans troubler l'ordre public et bafouer ouvertement le principe de neutralité du service public, lequel, rappelons-le, a valeur constitutionnelle (Cons. const., déc. n° 86-217 DC du 18 sept. 1986).

Au-delà du cas des drapeaux, et de la zone d'incertitude juridique qui gravite autour, c'est le principe de neutralité qui risque fort de devenir illisible. On peut craindre une part de subjectivité inquiétante, et une instrumentalisation du concept de neutralité du service public ainsi que de la qualification ou non de « politique » derrière le pavoisement d'un drapeau étranger.

Une circulaire ministérielle serait plus que souhaitable pour clarifier l'état du droit et aiguiller le juge dans sa prise de décision. Bien que le ministre de l'Intérieur, Bruno Retailleau, ait demandé aux préfets de s'opposer à ce que les maires pavoisent des drapeaux palestiniens en rappelant que seul le drapeau national figure sur le fronton des mairies, cette demande reste informelle et aucune circulaire n'a été rédigée en ce sens.

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NICE**

N°2301725

Mmes M.

M. Arthur Garcia
Rapporteur

M. Nicolas Beyls
Rapporteur public

Audience du 30 avril 2025
Décision du 21 mai 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 un mémoire, enregistrés les 6 avril 2023 et 26 juillet 2024, Mmes M., représentées par Me Richard, demandent au tribunal dans le dernier état de leurs écritures :

1°) de condamner l'Etat à leur verser une somme de 54 851,80 euros, assortie des intérêts au taux légal et de leur capitalisation, en réparation des préjudices qu'ils estiment avoir subis à la suite d'un tir de projectile de lanceur de balles de défense (LBD) reçu par Mme M. à Menton le 15 juillet 2018 ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ainsi que les entiers dépens.

Elles soutiennent que :

- la responsabilité de l'Etat est susceptible d'être engagée sans faute sur le fondement de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure ;

- elles ont subis divers préjudices dont elles demandent réparation :

* s'agissant de Mme L. M., le rapport d'expertise du 6 mars 2024 du docteur C. a relevé l'existence d'un déficit fonctionnel temporaire, d'un préjudice lié aux souffrances endurées, un préjudice esthétique temporaire, ainsi qu'un déficit fonctionnel permanent, lequel implique un traitement de désocclusion ; elle invoque également un préjudice moral, une perte de chance de trouver un stage, ainsi qu'une incapacité totale de travail durant trois semaines ;

* s'agissant de Mme S. M., elle a subi un préjudice moral.

Par deux mémoires en défense, enregistrés les 8 février et 18 septembre 2024, le préfet des Alpes-Maritimes conclut dans le dernier état de ses écritures, à ce que l'indemnité allouée soit ramenée à de plus justes proportions.

Il soutient que :

- les conditions d'engagement de la responsabilité de l'Etat sont remplies en l'espèce ;
- Mme L. M. a commis une imprudence fautive de nature à exonérer l'Etat de sa responsabilité à hauteur de 75%, en se maintenant quai de Monléon malgré les incidents, dont elle avait par ailleurs connaissance ;
- l'indemnité demandée par les requérants ne correspond pas à celle qui peut être demandée au regard du référentiel d'indemnisation de l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux (ONIAM).

Par un mémoire enregistré le 21 avril 2023, la caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) du Var, intervenant au nom et pour le compte de la CPAM des Alpes-Maritimes, a informé le tribunal qu'elle ne comptait pas demander le remboursement de ses débours.

Par ordonnance du 19 septembre 2024, la clôture de l'instruction a été fixée, en dernier lieu, au 21 octobre 2024.

Vu :

- les autres pièces du dossier, notamment le rapport d'expertise du 6 mars 2024 du docteur C. ;
- l'ordonnance n°2301791 du 8 décembre 2023 par laquelle le juge des référés du tribunal administratif de Nice, saisi sur le fondement de l'article R. 532-1 du code de justice administrative, a ordonné la réalisation d'une expertise, a désigné l'expert et en a fixé la mission ;
- l'ordonnance du 13 juin 2024 par laquelle la présidente du tribunal administratif de Nice a taxé les frais de l'expertise réalisée par le docteur C. à hauteur de 2 000 euros.

Vu :

- le code de la sécurité intérieure ;
- le code pénal ;
- 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 30 avril 2025 :

- le rapport de M. Garcia, rapporteur,
- les conclusions de M. Beyls, rapporteur public,
- et les observations de Me Pinna, substituant Me Richard, représentant les requérantes, le préfet des Alpes-Maritimes n'étant ni présent ni représenté.

Considérant ce qui suit :

1. Le 15 juillet 2018, Mme L. M., âgée de 17 ans, s'est rendue dans un café situé place Georges Clémenceau à Menton pour regarder la finale de la Coupe du monde masculine de football entre l'équipe de France et l'équipe de Croatie, laquelle débutait à 17 heures. A la fin du match, tandis qu'une foule de supporters avait gagné le quai de Monléon, elle a décidé de se joindre à eux afin de célébrer la victoire de l'équipe de France. Toutefois, la présence d'individus dans la foule, dégradant le mobilier urbain et prenant à partie les forces de l'ordre présentes sur le quai, ont conduit

ces derniers à faire usage de lanceurs de balles de défense et de gaz lacrymogènes. Ainsi, vers 19 heures, alors que les forces de l'ordre tentaient de disperser la foule, elle a reçu un projectile en caoutchouc provenant d'un lanceur de balles de défense au niveau de la joue gauche. Par courrier du 8 décembre 2022, dont il a été accusé réception le 12 décembre suivant, Mme L. M., ainsi que sa mère, Mme S. M., ont adressé au préfet des Alpes-Maritimes une demande préalable visant à les indemniser des préjudices qu'elles estiment avoir subis du fait de cet événement. Le silence gardé pendant deux mois par le préfet des Alpes-Maritimes a fait naître une décision implicite de rejet de cette demande le 12 février 2023. Par la présente requête, les requérantes demandent au tribunal la réparation de leurs préjudices.

Sur les conclusions indemnitaires :

En ce qui concerne le cadre juridique applicable au litige :

2. D'une part, aux termes des premier, sixième et septième alinéas de l'article L. 211-9 du code de la sécurité intérieure, un attroupement, au sens de l'article 431-3 du code pénal, c'est-à-dire tout rassemblement de personnes sur la voie publique ou dans un lieu public susceptible de troubler l'ordre public, « (...) peut être dissipé par la force publique après deux sommations de se disperser demeurées sans effet (...) / Toutefois les représentants de la force publique appelés en vue de dissiper un attroupement peuvent faire directement usage de la force si des violences ou voies de fait sont exercées contre eux ou s'ils ne peuvent défendre autrement le terrain qu'ils occupent. / Les modalités d'application des alinéas précédents sont précisées par un décret en Conseil d'Etat (...) ». Par ailleurs, l'article R. 311-2 du même code classe les matériels de guerre, armes et munitions en catégories. L'article R. 211-16 dispose en outre que : « Hors les cas prévus au sixième alinéa de l'article L. 211-9, les armes à feu susceptibles d'être utilisées pour le maintien de l'ordre public sont les grenades à effet de souffle et leurs lanceurs entrant dans le champ d'application de l'article R. 311-2 et autorisées par décret. » Aux termes de l'article R. 211-18 de ce code : « Sans préjudice des articles 122-5 et 122-7 du code pénal, peuvent être utilisées dans les deux cas prévus au sixième alinéa de l'article L. 211-9 du présent code (...) les armes à feu des catégories A, B et C adaptées au maintien de l'ordre correspondant aux conditions de ce sixième alinéa, entrant dans le champ d'application de l'article R. 311-2 et autorisées par décret. » L'article D. 211-17 de ce code, dans sa rédaction applicable à la date des faits, précise que les lanceurs de grenades de 40 millimètres et leurs munitions, constituent des armes de catégorie A2, qui sont susceptibles d'être utilisés par les représentants de la force publique pour le maintien de l'ordre public, en application des articles R. 211-16 et R. 211-18 précités.

3. D'autre part, l'article L. 435-1 du code de la sécurité intérieure définit les conditions dans lesquelles les agents de la police nationale et les militaires de la gendarmerie peuvent « outre les cas mentionnés à l'article L. 211-9, faire usage de leurs armes en cas d'absolue nécessité et de manière strictement proportionnée ». L'article R. 434-18 de ce code dispose que : « Le policier ou le gendarme emploie la force dans le cadre fixé par la loi, seulement lorsque c'est nécessaire, et de façon proportionnée au but à atteindre ou à la gravité de la menace, selon le cas. Il ne fait usage des armes qu'en cas d'absolue nécessité et dans le cadre des dispositions législatives applicables à son propre statut. » L'article R. 211-13 du même code, applicable au maintien de l'ordre en cas d'attroupement, précise que : « L'emploi de la force par les représentants de la force publique n'est possible que si les circonstances le rendent absolument nécessaire au maintien de l'ordre public dans les conditions définies par l'article L. 211-9. La force déployée doit être proportionnée au trouble à faire cesser et son emploi doit prendre fin lorsque celui-ci a cessé. ».

4. Enfin, aux termes de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure : « *L'Etat est civilement responsable des dégâts et dommages résultant des crimes et délits commis, à force ouverte ou par violence, par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, soit contre les personnes, soit contre les biens (...)* ». Ces dispositions visent non seulement les dommages causés directement par les auteurs de ces crimes ou délits, mais encore ceux que peuvent entraîner les mesures prises par l'autorité publique pour le rétablissement de l'ordre.

En ce qui concerne la responsabilité de l'Etat :

5. Il résulte de l'instruction, notamment du rapport d'expertise du 24 octobre 2020 de M. Nannini, expert en armes et munitions, que le 15 juillet 2018, aux alentours de 19 heures, Mme L. M. a reçu au niveau de la joue gauche, et de façon perpendiculaire, un tir de lanceur de balles de défense 40x46 millimètres lui ayant notamment causé un érythème au niveau de la joue, une dermabrasion au 2^{ème} degré d'environ 2,5 centimètres de diamètre, des douleurs irradiantes jusqu'à l'œil gauche, une infiltration des tissus mous sous cutanés de la joue, une fracture des parois antérieures et postérieures du sinus maxillaire homolatéral sans déplacement des fragments osseux, ainsi qu'une hypoesthésie au niveau de cette même joue. Elle présente ainsi, à la date du rapport d'expertise, un dysfonctionnement temporomandibulaire. Il résulte de l'instruction que si ces dommages ont pour origine la participation de l'intéressée à la foule d'individus venue célébrer sur le quai de Monléon la victoire de l'équipe de France lors de la finale de la Coupe du monde masculine de football, il ressort toutefois du compte-rendu opérationnel de l'opération de maintien de l'ordre et des procès-verbaux des membres de la brigade anticriminalité en service à ce moment, qu'à partir de 18 heures 30, soit à la fin du match, une quarantaine d'individus ont dégradé le mobilier urbain et s'en sont pris aux forces de l'ordre, situées au niveau du marché des Halles quai de Monléon, par des insultes et jets de projectile. Par suite, eu égard aux troubles à l'ordre public engendrés par ces violences, la foule d'individus présente en l'espèce le caractère d'un attroupement au sens des dispositions de l'article 431-3 du code pénal. Enfin, s'il résulte de l'instruction que Mme L. M. reconnaît avoir vu les incidents, elle s'est toutefois maintenue sur le quai de Monléon à proximité immédiate de ces incidents pour attendre une amie partie, avant de recevoir une munition en caoutchouc provenant d'un lanceur de balle de défense. Il résulte de ce qui précède que le tir dont a été victime Mme M. résulte directement d'une mesure prise par l'autorité publique pour faire face à des agissements commis par un attroupement au sens des dispositions de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure, auquel l'intéressée prenait part au moment des faits, sans toutefois participer aux troubles à l'ordre public. Il s'ensuit que Mme M. est fondée à demander l'engagement de la responsabilité sans faute de l'Etat sur le fondement des dispositions précitées de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure.

6. Il ressort des écritures en défense que le préfet des Alpes-Maritimes sollicite une exonération de la responsabilité de l'Etat à hauteur de 75%, eu égard à l'imprudence fautive dont a fait preuve Mme M. en se maintenant sur le quai de Monléon malgré les incidents. Il résulte de l'instruction que Mme M. reconnaît avoir vu les incidents, notamment que des individus provoquaient les forces de l'ordre, sans toutefois participer à ces derniers. En outre, l'opération de maintien de l'ordre en cause était prévue au regard d'incidents survenus sur la même portion du quai de Monléon lors de la demi-finale de la Coupe du monde masculine de football dont l'intéressée n'avait pas connaissance. Il résulte par ailleurs de l'instruction que les affrontements entre les individus à l'origine des jets de projectiles et les forces de l'ordre se sont déroulés dans une certaine confusion, ces derniers s'étant mélangés à une foule d'environ 700 personnes venues célébrer une victoire sportive. Enfin il ne résulte pas de l'instruction que des sommations ou consignes de dispersion aient été données avant que les tirs de lanceurs de balles de défense soient effectués. Dans les circonstances de l'espèce, eu égard au déroulé des événements, au comportement passif de Mme

M. par rapport aux échauffourées, ainsi qu'à son âge à la date des faits, cette dernière n'était pas en mesure d'apprécier pleinement le risque qu'elle encourrait, de sorte qu'aucun des faits allégués n'apparaît susceptible de constituer une cause d'atténuation ou d'exonération de la responsabilité de l'Etat.

En ce qui concerne l'indemnisation des préjudices de Mme L. M. :

7. Il résulte de l'instruction que le docteur C., expert désigné, a fixé la date de consolidation des préjudices de Mme M. au 15 juillet 2019.

S'agissant des préjudices temporaires :

8. En premier lieu, si Mme M. se prévaut à la fois dans ses écritures et dans le rapport d'expertise n'avoir pas pu trouver un stage pour son activité en alternance professionnelle en raison des séquelles faciales visibles pendant deux mois, et ainsi d'une perte de chance, elle ne produit aucun élément, document ou pièce au soutien de cette allégation, de sorte que ce chef de préjudice n'est pas établi.

9. En deuxième lieu, il résulte de l'instruction, et plus particulièrement du rapport d'expertise du docteur C., que Mme L. M. a subi un déficit fonctionnel temporaire total du 16 juillet au 18 juillet 2018, soit pendant une durée de trois jours. Il résulte également de l'instruction que du 19 juillet 2018 au 19 octobre 2018 ce déficit fonctionnel temporaire était de 10%, soit sur une période de 93 jours. Enfin, le déficit fonctionnel temporaire a décru à partir du 20 octobre 2018 jusqu'au 14 juillet 2019, veille de la date de consolidation, soit durant 267 jours, sans que le rapport d'expertise précise le pourcentage retenu. Toutefois, le déficit fonctionnel permanent a été évalué à 5% de sorte que pour la période courant du 20 octobre 2018 au 14 juillet 2019, il y a lieu de retenir un taux de déficit fonctionnel temporaire de 7,5%. Dans les circonstances de l'espèce, il sera fait une juste appréciation de ce préjudice en l'évaluant à 17 euros par jour de déficit total, somme qui sera proratisée selon le taux d'incapacité retenu par l'expert pour les autres périodes. Il résulte de ce qui précède qu'il y a lieu d'allouer à Mme M. au titre de son déficit fonctionnel temporaire une somme de 550 euros.

10. En troisième lieu, le préjudice esthétique temporaire subi par Mme M. a été évalué à 3 sur 7 pendant une période de deux mois. Il sera fait une juste appréciation de ce préjudice en l'évaluant à une somme de 3 000 euros.

11. En quatrième et dernier lieu, il résulte de l'instruction que les souffrances endurées, lesquelles recouvrent à la fois les souffrances physiques et psychiques, ont été évaluées à 2 sur 7, préjudice dont les requérantes ne démontrent pas l'aggravation après la réalisation du rapport d'expertise. Il sera ainsi fait une juste appréciation de ce préjudice en l'évaluant à une somme de 2 000 euros.

S'agissant des préjudices permanents :

12. En premier lieu, il résulte de l'instruction que Mme M. subit un déficit fonctionnel permanent évalué à 5%, eu égard à l'hypoesthésie faciale et le dysfonctionnement temporo-mandibulaire gauche à la date de consolidation. Il sera fait une juste appréciation de l'indemnité allouée en l'évaluant à 7 000 euros.

13. En second lieu, il résulte de l'instruction que le docteur C. a estimé dans son rapport que le dysfonctionnement temporo-mandibulaire gauche de Mme M. pouvait nécessiter le port d'un appareil de désocclusion. En réponse au dire des requérantes, l'expert a considéré que le devis fourni par le docteur Devèze du 27 mars 2024 pouvait être retenu, lequel chiffrait la pose d'un tel appareil à 172,80 euros. Cette somme a été reprise dans le devis du docteur Girard du 3 décembre 2024, qui a été signé par la requérante. Néanmoins, la pose d'un tel appareil est réalisée par un professionnel de santé, et fait l'objet à ce titre d'un remboursement intégral par l'assurance maladie, ainsi que le précise le devis du 27 mars 2024. Par suite, dès lors que Mme M. ne démontre pas qu'une somme serait restée à sa charge après la pose de cet appareil, ce préjudice financier n'est pas établi.

S'agissant du préjudice moral :

14. Si dans ses dernières écritures, Mme M. sollicite l'indemnisation de son préjudice moral, il ne résulte pas de l'instruction qu'elle aurait subi un préjudice autre que celui déjà réparé au titre des souffrances endurées. Par suite, Mme M. n'est pas fondée à demander l'indemnisation de son préjudice moral.

En ce qui concerne l'indemnisation du préjudice de Mme S. M. :

15. Mme S. M. se prévaut dans les écritures en demande d'un préjudice moral, eu égard aux événements survenus à l'encontre de sa fille, au demeurant mineure à cette époque. Dans, les circonstances de l'espèce, il sera fait une juste appréciation de ce préjudice en l'évaluant à une somme de 1 500 euros.

16. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède qu'il y a lieu de condamner l'Etat à verser, d'une part, à Mme L. M., une somme de 12 550 euros, et d'autre part, à Mme S. M., une somme de 1 500 euros en réparation des préjudices qu'elles ont subis.

Sur les intérêts au taux légal et la capitalisation des intérêts :

17. D'une part, lorsqu'ils ont été demandés, et quelle que soit la date de cette demande, les intérêts moratoires dus courent à compter du jour où la demande de paiement du principal est parvenue au débiteur ou, en l'absence d'une telle demande préalablement à la saisine du juge, à compter du jour de cette saisine. D'autre part, la capitalisation des intérêts peut être demandée à tout moment devant le juge du fond. Cette demande prend toutefois effet au plus tôt à la date à laquelle elle est enregistrée et pourvu qu'à cette date il s'agisse d'intérêts dus au moins pour une année entière. Le cas échéant, la capitalisation s'accomplit à nouveau à l'expiration de chaque échéance annuelle ultérieure sans qu'il soit besoin de formuler une nouvelle demande.

18. Il résulte de l'instruction que la demande préalable indemnitaire des requérantes a été réceptionnée par le préfet des Alpes-Maritimes le 12 décembre 2022. Par suite, les intérêts moratoires au taux légal seront dus à compter de cette date. Les intérêts seront capitalisés à compter du 12 décembre 2023, date à laquelle les intérêts seront dus pour une année.

Sur les dépens :

19. Par une ordonnance du 13 juin 2024, les frais et honoraires de l'expertise médicale confiée au docteur C. ont été taxés et liquidés à la somme de 2 000 euros toutes taxes comprises, et mise à la charge des requérantes. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge

définitive de l'Etat, partie perdante, ces frais et honoraires, en application des dispositions de l'article R. 761-1 du code de justice administrative.

Sur les frais exposés et non compris dans les dépens :

20. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat, partie perdante, une somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par les requérantes et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1^{er} : L'Etat est condamné à verser, d'une part, à Mme L. M., une somme de 12 550 euros, et d'autre part, à Mme S. M., une somme 1 500 euros, en réparation des préjudices qu'elles ont subis. Cette somme sera augmentée des intérêts moratoires au taux légal à compter du 12 décembre 2022. Les intérêts seront capitalisés à compter du 12 décembre 2023.

Article 2 : Les frais et honoraires de l'expertise médicale, liquidés à la somme de 2 000 euros, sont mis à la charge définitive de l'Etat.

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

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à Mme L. M., à Mme S. M., à la caisse primaire d'assurance maladie du Var, et au ministre d'Etat, ministre de l'intérieur.

Copie en sera adressée pour information au préfet des Alpes-Maritimes, à la caisse primaire d'assurance maladie des Alpes-Maritimes, au procureur de la République près le tribunal judiciaire de Nice ainsi qu'à l'expert M. Jean-François C..

Délibéré après l'audience du 30 avril 2025, à laquelle siégeaient :

M. Myara, président,
Mme Soler, première conseillère,
M. Garcia, conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 21 mai 2025.

Le rapporteur,

A. GARCIA

Le président,

Signé

A. MYARA

La greffière,

Signé

N. KATARYNEZUK

La République mande et ordonne au ministre d'Etat, ministre de l'intérieur 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° 2205200

SOCIÉTÉ A.

SOCIÉTÉ N.

M. Arthur Garcia
Rapporteur

M. Nicolas Beyls
Rapporteur public

Audience du 21 mai 2025
Décision du 11 juin 2025

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Nice

(4^{ème} Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 28 octobre 2022, la société anonyme (SA) A. et la société par actions simplifiées (SAS) N., représentées par Me Esquelisse, demandent au tribunal :

1°) de condamner l'Etat à verser à la société A., subrogée dans les droits de la société N., une somme de 53 792 euros en réparation du préjudice financier qu'elle estime avoir subi du fait des opérations de blocage du rond-point de la sortie n°52 de l'autoroute A8 qui se sont tenues les 17 novembre, 24 novembre et 8 décembre 2018 à l'occasion du mouvement national de contestation dit des « Gilets jaunes » ;

2°) de condamner l'Etat à verser à la société N. une somme de 5 000 euros au titre de la franchise contractuelle restée à sa charge, en application du contrat la liant à la société A. ;

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

Elles soutiennent que :

- la responsabilité de l'Etat est susceptible d'être engagée sur le fondement de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure dès lors que les opérations de blocage sont constitutives du délit d'entrave à la circulation, du délit d'entrave à la liberté du travail, et que le mouvement des gilets jaunes est né de manière spontanée, les rassemblements s'étant déroulés en dehors de tout cadre structuré ;

- la responsabilité de l'Etat est également susceptible d'être engagée sur le fondement de la rupture d'égalité devant les charges publiques, dès lors que les services de l'Etat ont tardé à évacuer le rond-point en cause, l'évacuation ayant eu lieu le 8 janvier 2019 ;
- il existe un lien de causalité entre les opérations de blocage et le préjudice financier subi.

Par un mémoire en défense, enregistré le 18 février 2025, le préfet des Alpes-Maritimes conclut au rejet de la requête.

Il soutient que les moyens soulevés dans la requête ne sont pas fondés.

La requête a été communiquée au ministre d'Etat, ministre de l'intérieur, qui n'a pas produit d'observations.

Par ordonnance du 18 mars 2025, la clôture de l'instruction a été prononcée avec effet immédiat, en application des dispositions de l'article R. 611-11-1 du code de justice administrative.

Par un courrier du 15 mai 2025, 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 à intervenir était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office tiré de l'irrecevabilité des conclusions indemnitaires présentées par la société N., dès lors que, faute de mandat habilitant la société A. à rechercher pour le compte de son assurée l'indemnisation du préjudice financier résultant de la franchise d'assurance restée à la charge de cette dernière, la demande indemnitaire préalable présentée par la société A. le 25 novembre 2019, n'a pas pu lier le contentieux sur ce préjudice.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code des assurances ;
- le code pénal ;
- le code de la route ;
- le code de la sécurité intérieure ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique du 21 mai 2025 :

- le rapport de M. Garcia, rapporteur,
- et les conclusions de M. Beyls, rapporteur public, les parties n'étant ni présentes ni représentées.

Considérant ce qui suit :

21. La société N. exploite un magasin E. Leclerc situé après le rond-point des Vignes, lequel se situe au niveau de la sortie n°52 de l'autoroute A8, vers la zone commerciale de Nice Saint-Isidore. Estimant qu'en égard à l'impossibilité d'accéder au magasin les 17, 18, 24 novembre 2018 ainsi que le 8 décembre 2018 à l'occasion d'une opération de barrage filtrant causée par le mouvement dit des « Gilets jaunes » sur ce rond-point situé 800 mètres au sud du magasin, elle a subi une perte d'exploitation évaluée à hauteur de 53 842 euros par un rapport d'expertise. Cette dernière a été indemnisée par son assurance, la société A., à hauteur de 48 842 euros, correspondant au manque à gagner de la société N., auquel il a été retranché une franchise d'assurance de 5 000 euros.

La société Allianz a également déboursé une somme de 4 950 euros au titre des frais d'expertise. Par un courrier du 25 novembre 2019, dont il a été accusé réception le 27 novembre 2019, la société A. a demandé au préfet des Alpes-Maritimes de l'indemniser des préjudices financiers subis, tenant au manque à gagner, aux frais d'expertise ainsi qu'à l'indemnisation de la franchise d'assurance demeurée à la charge de la société N.. Le silence du préfet a fait naître le 27 janvier 2020 une décision implicite de rejet. Par la présente requête, les sociétés A. et N. demandent réparation de ces préjudices financiers.

Sur les conclusions indemnitaires présentées par la société N. :

22. D'une part, aux termes de l'article L. 127-1 du code des assurances : « *Est une opération d'assurance de protection juridique toute opération consistant, moyennant le paiement d'une prime ou d'une cotisation préalablement convenue, à prendre en charge des frais de procédure ou à fournir des services découlant de la couverture d'assurance, en cas de différend ou de litige opposant l'assuré à un tiers, en vue notamment de défendre ou représenter en demande l'assuré dans une procédure civile, pénale, administrative ou autre ou contre une réclamation dont il est l'objet ou d'obtenir réparation à l'amiable du dommage subi.* ». Aux termes de l'article L. 121-12 du même code : « *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 résulte de ces dispositions que la subrogation légale de l'assureur dans les droits et actions de l'assuré, prévue par l'article L. 121-12 du code des assurances, est subordonnée au seul paiement à l'assuré de cette indemnité en exécution du contrat d'assurance, et ce dans la limite de la somme versée.

23. D'autre part, aux termes de l'article R. 421-1 du code de justice administrative : « (...) *Lorsque la requête tend au paiement d'une somme d'argent, elle n'est recevable qu'après l'intervention de la décision prise par l'administration sur une demande préalablement formée devant elle.* (...) ». Il résulte de ces dispositions qu'en l'absence d'une décision de l'administration rejetant une demande formée devant elle par le requérant ou pour son compte, une requête tendant au versement d'une somme d'argent est irrecevable et peut être rejetée pour ce motif même si, dans son mémoire en défense, l'administration n'a pas soutenu que cette requête était irrecevable, mais seulement que les conclusions du requérant n'étaient pas fondées.

24. Si la subrogation légale prévue par l'article L. 121-12 du code des assurances permettait à la société A. de rechercher la responsabilité de tout tiers responsable du dommage subi par son assurée, la société N., pour obtenir l'indemnisation de la somme de 48 842 euros qu'elle justifie lui avoir versée en application du contrat multirisque conclu entre elles ainsi que des frais d'expertise dont elle s'est acquittée dans le cadre de la procédure et qui constitue un préjudice financier qui lui est propre, en revanche, cette subrogation légale ne lui donnait pas, par elle-même, mandat pour obtenir réparation de la somme restée à la charge de la société Nikaidis au titre de la franchise contractuelle, qui constitue un préjudice propre à cette dernière. Il ne résulte pas de l'instruction que la société N. ait par ailleurs donné mandat en ce sens à la société A., que ce soit par les stipulations contractuelles relatives à la garantie « protection et recours » incluse dans le contrat multirisque qui les lie, ou par un acte exprès. Il s'ensuit que la société A. ne justifiait d'aucun mandat de la société N. pour chercher à obtenir indemnisation auprès de tout tiers responsable de la somme de 5 000 euros restée à la charge de cette dernière en application de la franchise contractuelle. La circonstance tirée de ce que cette somme a été mentionnée dans la demande indemnitaire préalable que la société A. a adressée au préfet des Alpes-Maritimes le 25 novembre 2019 n'était donc pas de nature à lier le contentieux sur ce point, en l'absence de toute autre démarche effectuée directement

par la société N.. Par suite, faute de liaison du contentieux à l'égard de la société N., les conclusions indemnitaires présentées par cette dernière ne peuvent qu'être rejetées comme irrecevables.

Sur le surplus des conclusions indemnitaires :

En ce qui concerne la responsabilité de l'Etat du fait des attroupements :

25. Aux termes de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure : « *L'Etat est civilement responsable des dégâts et dommages résultant des crimes et délits commis, à force ouverte ou par violence, par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, soit contre les personnes, soit contre les biens (...)* ». Aux termes de l'article L. 412-1 du code de la route : « *Le fait, en vue d'entraver ou de gêner la circulation, de placer ou de tenter de placer, sur une voie ouverte à la circulation publique, un objet faisant obstacle au passage des véhicules ou d'employer, ou de tenter d'employer un moyen quelconque pour y mettre obstacle, est puni de deux ans d'emprisonnement et de 4 500 euros d'amende (...)* ». Aux termes de l'article 431-1 du code pénal : « *Le fait d'entraver, d'une manière concertée et à l'aide de menaces, l'exercice de la liberté (...) du travail (...) est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende* ».

26. D'une part, l'application de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure est subordonnée à la condition que les dommages dont l'indemnisation est demandée résultent de manière directe et certaine de crimes ou de délits déterminés commis par des rassemblements ou des attroupements précisément identifiés. D'autre part, les actions, qui ont pour motif l'expression d'un mécontentement et n'ont pas pour principal objet la réalisation du délit d'entrave à la circulation, peuvent être regardés comme imputables à un attroupement ou à un rassemblement au sens des dispositions de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure.

27. Il résulte de l'instruction, notamment du rapport d'expertise réalisé par la société Polyexpert Entreprises, que les blocages du rond-point des Vignes, situé au niveau de la sortie n°52 de l'autoroute A8, se sont produits les 17 novembre, 18 novembre, 24 novembre 2018, et le 8 décembre 2018. Ces opérations de blocage, qui ont duré en l'espèce un peu plus d'un mois, s'inscrivent dans le contexte du mouvement national de contestation dit des « Gilets Jaunes », né en novembre 2018 en réaction en premier lieu à la hausse du prix des carburants, notamment la hausse de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE). Bien que n'étant pas porté par un groupe ou une structure préexistante identifiable, ainsi que le fait valoir en défense le préfet des Alpes-Maritimes, et que ce mouvement se soit structuré, au moyen notamment des réseaux sociaux et d'une application dénommée « Bloque ta route », dans le but particulier de monter des opérations concertées et coordonnées de barrages routiers sur l'ensemble du territoire national, constitutives par elles-mêmes du délit d'entrave à la circulation réprimé par l'article L. 412-1 du code de la route, les actions de blocage du rond-point des Vignes, qui étaient annoncées à l'avance, réunissaient un nombre important de personnes et avaient pour motif l'expression d'un mécontentement social. N'ayant ainsi pas pour principal objet la réalisation des dommages causés à la société N. et aux autres personnes affectées par ces blocages, ces agissements peuvent être regardés comme imputables à un attroupement ou à un rassemblement au sens des dispositions de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure.

28. Toutefois, si les sociétés requérantes soutiennent que le blocage du rond-point des Vignes a entraîné des difficultés d'accès au magasin de la société N., le préfet des Alpes-Maritimes fait valoir dans ses écritures que si la présence de « gilets jaunes » a ralenti la circulation, les

automobilistes se rendant à la zone commerciale de Nice Saint-Isidore ont pu néanmoins circuler. D'une part, il résulte de l'instruction, et notamment du rapport d'expertise réalisé à la demande de la société A. qu'une seule voie de circulation a été bloquée au niveau du rond-point des Vignes pour la journée du 17 novembre 2018, alors qu'il résulte de ce même rapport que la société N. aurait subi, du fait de cet unique blocage, une perte d'exploitation égale à deux tiers de son chiffre d'affaires par rapport à l'année précédente. Par ailleurs, le rapport d'expertise ne fait état d'aucun élément pour les journées des 18 novembre, 24 novembre et 8 décembre 2018 s'agissant de l'intensité des blocages. D'autre part, il résulte de l'instruction que le magasin E. Leclerc est situé à environ huit cent mètres du rond-point en cause, et que la zone commerciale de Saint-Isidore est, comme le fait valoir le préfet des Alpes-Maritimes, desservie par plusieurs voies publiques et itinéraires différents, dont l'avenue Auguste Vérola, n'impliquant pas de passer par le rond-point des Vignes partiellement bloqué. Il résulte du même rapport d'expertise que les barrages routiers réitérés les samedis 18 novembre, 24 novembre et 8 décembre 2018 ont eu un impact négligeable sur la fréquentation du magasin E. Leclerc, eu égard notamment aux horaires de fermeture de ce dernier. Dans ces conditions, en l'absence d'autres éléments, et nonobstant la circonstance que le rond-point des Vignes constitue l'un des principaux points de passage en direction de la zone commerciale de Saint-Isidore, eu égard à la coupure formée par l'autoroute A8, les préjudices financiers dont la société A. demande l'indemnisation ne résultent pas de manière directe et certaine d'un délit déterminé commis par un attroupement au sens des dispositions précitées de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure. Par suite, le lien de causalité entre ces préjudices et le délit d'entrave à la circulation commis par les « gilets jaunes » n'est pas établi.

29. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer expressément sur le délit d'entrave à la liberté du travail prévu à l'article 431-1 du code pénal, que les sociétés A. et N. ne sont pas fondées à solliciter l'engagement de la responsabilité de l'Etat sur le fondement de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure.

En ce qui concerne la responsabilité de l'Etat du fait de son abstention à procéder à l'évacuation du rond-point :

30. Les autorités chargées de la police sont tenues, en principe, d'exercer les pouvoirs qu'elles tiennent de la législation notamment pour faire enlever ou détruire les obstacles qui s'opposent à l'utilisation normale du domaine public routier. Toutefois l'obligation qui leur incombe trouve sa limite dans les nécessités de l'ordre public. Les dommages résultant de l'abstention des autorités administratives ne sauraient donc engager la responsabilité de l'Etat, en l'absence de faute, que si cette abstention excède une certaine durée, et sous réserve de démontrer l'existence d'un préjudice anormal et spécial.

31. Il résulte de l'instruction que le rond-point des Vignes a été occupé les 17 novembre 2018, 18 novembre 2018, 24 novembre 2018, et 8 décembre 2018, sans qu'il y ait eu d'autres blocages en semaine. Dès lors, les opérations de blocage se sont étendues sur quatre journées, dans leur majorité non consécutives. En outre, le magasin E. Leclerc est ouvert tous les jours de la semaine, jusqu'à 13 heures le dimanche, et que les clients ont adapté leurs horaires de consommation afin d'éviter les blocages. Par ailleurs, alors que le mouvement des « Gilets jaunes » s'inscrivait dans un ensemble de manifestations et d'actions de même nature menées fin 2018 sur l'ensemble du territoire et qui ont eu une incidence sur de nombreux commerces, les sociétés requérantes n'apportent aucun élément permettant d'établir que la société N. aurait subi un préjudice différent de celui qu'ont subi d'autres commerces, notamment ceux situés dans la zone commerciale de Saint-

Isidore. Enfin, si les documents comptables produits établissent une baisse de la fréquentation du magasin E. Leclerc, notamment pour la journée du 17 novembre 2018, les sociétés requérantes n'établissent pas davantage l'existence d'un impact significatif sur les résultats annuels de la société N., ni que cela aurait compromis sa survie, ou contraint son développement. Dans ces conditions, et alors au demeurant que les requérantes ne contestent pas l'affirmation du préfet des Alpes-Maritimes selon laquelle les forces de l'ordre auraient procédé systématiquement à l'évacuation du rond-point, les préjudices financiers en cause ne saurait être regardés comme excédant les sujétions susceptibles de leur être normalement imposées dans l'intérêt général, ni comme ayant un caractère spécial, susceptible de leur ouvrir droit à indemnité.

32. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que les sociétés A. et N. ne sont pas davantage fondées à solliciter l'engagement de la responsabilité de l'Etat sur le fondement de la rupture d'égalité devant les charges publiques.

Sur les frais de l'instance :

33. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'il soit mis à la charge de l'Etat, qui n'est pas la partie perdante, une quelconque somme au titre des frais exposés par les sociétés A. et N. et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête des sociétés A. et N. est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à la société A., à la société N., et au ministre d'Etat, ministre de l'intérieur.

Copie en sera adressée pour information au préfet des Alpes-Maritimes.

Délibéré après l'audience du 21 mai 2025, à laquelle siégeaient :

M. Myara, président,
Mme Soler, première conseillère,
M. Garcia, conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 11 juin 2025.

Le rapporteur,

signé

A. GARCIA

Le président,

signé

A. MYARA

La greffière,

signé

S. GENOVESE

La République mande et ordonne au ministre d'Etat, ministre de l'intérieur 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°2106605

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Guylène Sandjo
Rapporteure

Le tribunal administratif de Nice

(5^{ème} Chambre)

Mme Mélanie Moutry
Rapporteure publique

Audience du 22 avril 2025
Décision du 13 mai 2025

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire enregistrés les 20 décembre 2021 et 28 mars 2023, la [REDACTED] (ci-après désignée "[REDACTED]"), exploitant sous l'enseigne « [REDACTED] », représentée par Me Jonquet, demande au tribunal :

1°) de condamner solidairement le centre hospitalier d'Antibes Juan-les-Pins et son assureur, la société hospitalière d'assurances mutuelles (ci-après désignée la « SHAM », devenue depuis Relyens Mutual Insurance) à payer à la société [REDACTED] la somme de 187 584 euros au titre des frais engagés au bénéfice de M. [REDACTED], à la suite de sa prise en charge médicale consécutive à l'accident de la circulation dont il a été victime le 20 mai 2005 à Antibes ;

2°) de condamner solidairement le centre hospitalier d'Antibes Juan les Pins et son assureur la SHAM (devenue Relyens Mutual Insurance) à payer à la société [REDACTED] la somme de 3 369,60 euros au titre des frais de traductions de pièces ;

3°) de condamner solidairement le centre hospitalier d'Antibes Juan-les-Pins et la SHAM (devenue Relyens Mutual Insurance) à verser à la société [REDACTED] la somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et aux entiers dépens de l'instance.

Elle soutient que :

- la responsabilité du centre hospitalier d'Antibes Juan les Pins est engagée en raison de l'infection au staphylocoque doré contractée par M. [REDACTED] à l'occasion de sa prise en charge par l'établissement en mai 2005 ;

- elle est fondée à demander le remboursement des frais engagés au bénéfice de M. [REDACTED] pour un montant total de 190 953,60 euros, et qui se décomposent comme suit :

- * 187 584 euros au titre des frais médicaux pris en charge, ainsi que d'intérêts et de sommes versées au titre de l'article 700 du code de procédure civile ;

- * 3 369,60 euros au titre des frais de traduction de pièces.

Par un mémoire en défense enregistré le 13 février 2023, le centre hospitalier d'Antibes Juan-les-Pins et la société d'assurance mutuelle Relyens Mutual Insurance, représentés par Me Chas s'en remettent à la sagesse du tribunal quant au principe de l'engagement de sa responsabilité dans la prise en charge de M. [REDACTED] ;

- et concluent :

à ce qu'il ne soit mis à sa charge que les sommes qui auraient été mises à sa charge si le tribunal administratif avait été saisi directement par M. [REDACTED], soit la somme totale de 24 613,75 euros, se décomposant comme suit :

- * 5 313,75 euros au titre du déficit fonctionnel temporaire ;

- * 8 000 euros au titre des souffrances endurées ;

- * 8 800 euros au titre du déficit permanent partiel ;

- * 2 500 euros au titre du préjudice esthétique temporaire ;

- au rejet des demandes formulées au titre de l'organisme social belge ;

- à la réduction du montant des frais laissés à leur charge au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par ordonnance du 11 janvier 2024, la clôture d'instruction a été fixée au 1^{er} février 2024 à 12 heures.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de la santé publique ;

- le code de la sécurité sociale ;

- 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 Rigeade, substituant Me Jonquet, représentant la [REDACTED] et de Me Fernez substituant Me Chas, représentant le centre hospitalier d'Antibes Juan les Pins et la société d'assurance mutuelle Relyens Mutual Insurance.

Considérant ce qui suit :

1. Le 20 mai 2005, M. [REDACTED], de nationalité [REDACTED], a été heurté par un véhicule conduit par un policier municipal de la ville d'Antibes en mission. M. [REDACTED] a été pris en charge au centre hospitalier d'Antibes Juan les Pins où il a subi, le 21 mai 2005, une intervention chirurgicale consistant en la pose d'un matériel d'ostéosynthèse de la rotule. Au cours d'une consultation réalisée le 30 juin 2005, il a été constaté un débricolage de l'équipement d'ostéosynthèse, confirmé par une radiographie, rendant nécessaire une ré-intervention, laquelle a été réalisée le 5 juillet 2005. Postérieurement à l'intervention, M. [REDACTED] a présenté une infection. Les examens médicaux réalisés ont révélé la présence d'un staphylocoque doré. Par ordonnance du 6 avril 2009, le juge des référés du tribunal de grande instance de Grasse a, d'une part, désigné un expert judiciaire ayant pour mission, notamment, de distinguer les séquelles du patient consécutives à l'accident de celles consécutives à l'infection nosocomiale, et de fixer la date de consolidation des blessures, et, d'autre part, condamné solidairement la [REDACTED] et le conducteur responsable de l'accident, son assuré, à verser à M. [REDACTED] une provision de 5 000 euros. L'expert judiciaire a déposé son rapport le 2 mars 2010. Par un jugement du 6 novembre 2014, le tribunal judiciaire de Grasse a condamné solidairement la société [REDACTED], la commune d'Antibes et le conducteur auteur de l'accident à payer les sommes de 44 420 euros à M. [REDACTED] au titre du préjudice corporel, avec intérêts au taux légal, 121 448,70 euros à la société [REDACTED], organisme social de droit belge auprès duquel M. [REDACTED] était affilié, de 3 000 euros à M. [REDACTED] au titre de l'article 700 du code de procédure civile et de 2 000 euros à la société [REDACTED] au même titre, ainsi qu'aux dépens. M. [REDACTED] a également saisi la commission de conciliation et d'indemnisation des accidents médicaux (CCI) Provence Alpes Côte d'Azur d'une demande indemnitaire, qui a été rejetée. Le 4 novembre 2019, la [REDACTED], venant aux droits de la société [REDACTED] et exploitant sous cette enseigne, a assigné le centre hospitalier d'Antibes Juan les Pins et la SHAM, en sa qualité d'assureur du centre hospitalier devant le tribunal de grande instance de Grasse. Toutefois, par une ordonnance du 3 septembre 2021, le juge de la mise en état près le tribunal judiciaire de Grasse s'est déclaré incompétent pour connaître du litige et a renvoyé à la compétence du juge administratif. Par sa requête, la [REDACTED], demande au tribunal de condamner le centre hospitalier d'Antibes Juan les Pins et la SHAM (devenue Relyens) à lui rembourser les sommes de 187 584 euros et de 3 369,60 euros versées au titre notamment des frais de santé et d'indemnisation de M. [REDACTED].

Sur la responsabilité du centre hospitalier d'Antibes Juan les Pins :

2. Aux termes de l'article L. 1142-1 du code de la santé publique dans sa version applicable au litige : « I. - Hors le cas où leur responsabilité est encourue en raison d'un défaut d'un produit de santé, les professionnels de santé mentionnés à la quatrième partie du présent code, ainsi que tout établissement, service ou organisme dans lesquels sont réalisés des actes individuels de prévention, de diagnostic ou de soins ne sont responsables des conséquences dommageables d'actes de prévention, de diagnostic ou de soins qu'en cas de faute./ Les établissements, services et organismes susmentionnés sont responsables des dommages résultant d'infections nosocomiales, sauf s'ils rapportent la preuve d'une cause étrangère./ II. - Lorsque la responsabilité d'un professionnel, d'un établissement, service ou organisme mentionné au I ou d'un producteur de produits n'est pas engagée, un accident médical, une affection iatrogène ou une infection nosocomiale ouvre droit à la réparation des préjudices du patient, et, en cas de décès, de ses ayants droit au titre de la solidarité nationale, lorsqu'ils sont directement imputables à des actes de prévention, de diagnostic ou de soins et qu'ils ont eu pour le patient des conséquences anormales au regard de son état de santé comme de l'évolution prévisible de celui-ci et présentent un caractère de

gravité, fixé par décret, apprécié au regard de la perte de capacités fonctionnelles et des conséquences sur la vie privée et professionnelle mesurées en tenant notamment compte du taux d'atteinte permanente ou de la durée de l'incapacité temporaire de travail./ Ouvre droit à réparation des préjudices au titre de la solidarité nationale un taux d'incapacité permanente supérieur à un pourcentage d'un barème spécifique fixé par décret ; ce pourcentage, au plus égal à 25 %, est déterminé par ledit décret. ». Si ces dispositions font peser sur l'établissement de santé la responsabilité des infections nosocomiales, qu'elles soient exogènes ou endogènes, à moins que la preuve d'une cause étrangère ne soit rapportée, seule une infection survenant au cours ou au décours d'une prise en charge et qui n'était, ni présente, ni en incubation au début de la prise en charge peut être qualifiée de nosocomiale.

3. En l'espèce, il résulte de l'instruction que M. [REDACTED] a été pris en charge au centre hospitalier d'Antibes Juan les Pins où il a subi, le 21 mai 2005, une intervention chirurgicale consistant en la pose d'un matériel d'ostéosynthèse de la rotule. Au cours d'une consultation réalisée le 30 juin 2005, il a été constaté un débricolage de l'équipement d'ostéosynthèse, confirmé par une radiographie, rendant nécessaire une ré-intervention, laquelle a été réalisée le 5 juillet 2005. Postérieurement à l'intervention, M. [REDACTED] a présenté une infection. Les examens médicaux réalisés ont révélé la présence d'un staphylocoque doré. Le 13 juillet 2005, M. [REDACTED] a subi une troisième intervention. En raison de malaises cardiaques, il sera hospitalisé au service de cardiologie, et subira un triple pontage coronarien le 25 juillet 2005, avant que le matériel d'ostéosynthèse lui soit retiré le 21 septembre 2005, sur le constat qu'il était infecté. Le rapport de l'expert désigné par le tribunal judiciaire précise ainsi que M. [REDACTED] a contracté un germe staphylocoque doré, d'origine externe, qui s'est révélé le 8 juillet 2005, soit en période postopératoire de l'intervention chirurgicale qu'il a subie le 5 juillet 2005. L'expert note encore que le délai d'apparition des troubles (3 jours), la nature du germe (staphylocoque doré) sont en faveur d'une contamination par insuffisance ou erreur d'aseptie et que cette infection répond à la définition d'une infection nosocomiale. L'expert indique ainsi que l'infection a été responsable de multiples événements ayant nécessité des soins ou des chirurgies lourdes, notamment une suppuration articulaire du genou droit ayant débuté le 8 juillet 2005, une intervention chirurgicale pour lavage articulaire le 13 juillet 2005, un traitement antibiotique prolongé allant du 13 juillet 2005 au 7 mars 2006, une intervention chirurgicale le 21 septembre 2005 pour le retrait du matériel d'ostéosynthèse, une nouvelle intervention chirurgicale le 22 février 2006 pour ablation d'un séquestre osseux, une algodystrophie ayant justifié un traitement pendant trois mois, une nouvelle intervention chirurgicale le 14 mars 2007 pour prothèse totale du genou droit, une nécrose cutanée en avril 2007, une greffe cutanée en juin 2007, des examens d'imagerie multiples, des soins infirmiers constants de juillet 2005 à juillet 2007, une rééducation intensive à plein temps de juillet à décembre 2007, puis allégée une fois par semaine de janvier à mars 2008. L'expert retient que les séquelles liées à l'infection nosocomiale consistent en une amyotrophie du quadriceps droit, une impotence fonctionnelle modérée du genou droit et d'une boiterie modérée. Dans ces conditions, et dès lors que la preuve d'une cause étrangère n'est nullement rapportée par le centre hospitalier universitaire d'Antibes Juan-les-Pins, lequel s'en remet au demeurant à l'appréciation du tribunal, l'infection en cause doit être regardée comme une infection nosocomiale contractée au sein dudit centre hospitalier au cours de la prise en charge de M. [REDACTED] par cet établissement, et ouvrant droit à son profit à réparation intégrale des préjudices en lien direct et certain avec ladite infection.

Sur les préjudices :

4. D'une part, la nature et l'étendue des réparations incombant à une collectivité publique du chef d'un accident dont la responsabilité lui est imputée, ne dépendent pas de l'évaluation du dommage faite par l'autorité judiciaire dans un litige où elle n'a pas été partie et n'aurait pu l'être mais

doivent être déterminées par le juge administratif, compte tenu des règles afférentes à la responsabilité des personnes morales de droit public et indépendamment des sommes qui ont pu être exposées par le requérant à titre d'indemnité ou d'intérêts.

5. D'autre part, il résulte de l'instruction, notamment du rapport d'expertise, que l'état de santé de M. [REDACTED] peut être regardé comme consolidé le 14 décembre 2007, correspondant à la fin de la période de rééducation intensive à laquelle il a été soumis.

En ce qui concerne les préjudices patrimoniaux temporaires :

Quant aux frais divers :

6. La [REDACTED] demande le remboursement d'une somme 3 369,60 euros au titre des frais de traductions de pièces assurés par la société [REDACTED]. Il ressort des pièces produites au dossier que l'expert désigné s'est appuyé au moins en partie sur des documents issus de cette traduction dans le cadre de sa mission. Dans ces conditions la société requérante est fondée à demander le remboursement à la somme de 3 369,60 euros à ce titre.

7. La [REDACTED] demande également le reversement des sommes de 3 000 euros et de 2 000 euros versées respectivement à M. [REDACTED] et à la société [REDACTED] au titre de l'article 700 du code de procédure civile. Toutefois, dès lors que ces sommes ont été versées en raison de l'accident de la circulation et aurait été nécessairement exposées même en l'absence d'infection nosocomiale. Dans ces conditions, il n'y a pas lieu de faire droit à la demande faite à ce titre.

8. La [REDACTED] demande encore le remboursement de la somme de 187 584 euros. Il ne résulte pas de l'instruction, toutefois, que les sommes ainsi engagées seraient en lien avec l'infection nosocomiale contractée par M. [REDACTED] au cours de son hospitalisation au centre hospitalier d'Antibes Juan les Pins. Dès lors, il n'y a pas lieu de faire droit à la demande de remboursement présentée à ce titre.

En ce qui concerne les préjudices extra-patrimoniaux temporaires :

Quant au déficit fonctionnel temporaire :

9. Il résulte du rapport d'expertise, que l'infection nosocomiale ayant affecté M. [REDACTED] a été responsable d'un déficit fonctionnel total sur une durée de 28 jours, du 20 au 24 septembre 2005, du 22 au 26 février 2006, du 13 au 21 mars 2007, du 10 au 17 avril 2007 et le 11 juin 2007. M. [REDACTED] a également présenté un déficit fonctionnel partiel à hauteur de 50 % sur une durée de 635 jours, du 8 au 19 juillet 2005, du 25 septembre 2005 au 21 février 2006, du 27 février 2006 au 12 mars 2007, du 22 mars 2007 au 9 avril 2007, du 18 avril au 10 juin 2007, et du 12 juin au 2 juillet 2007. Enfin, il a présenté un déficit fonctionnel partiel à hauteur de 25 % sur une durée de 165 jours du 3 juillet au 14 décembre 2007 soit. Il sera fait une juste évaluation du préjudice résultant du déficit fonctionnel temporaire de M. [REDACTED] en le fixant à la somme de 6 574,75 euros.

Quant aux souffrances endurées :

10. Les souffrances endurées par M. [REDACTED] ont été évaluées par l'expert à 4 sur une échelle de 7. Il sera fait une juste appréciation de ce préjudice en le fixant à la somme de 10 000 euros.

En ce qui concerne les préjudices extra-patrimoniaux permanents :

Quant au déficit fonctionnel permanent :

11. Il résulte du rapport d'expertise que M. [REDACTED], né en 1932, conserve un déficit fonctionnel permanent évalué à 8 %, lié à l'amyotrophie quadricipitale et au transfert d'un lambeau musculaire pour les besoins de la greffe cutanée. Dans ces conditions, il sera fait une juste appréciation de son préjudice en le fixant à la somme de 9 077,50 euros.

Quant au préjudice esthétique permanent :

12. Il résulte de l'instruction que l'expert a évalué ce préjudice, compte tenu de l'âge de M. [REDACTED], à 2,5 sur 7. Il sera fait une juste appréciation de ce préjudice le fixant à la somme de 3 000 euros.

Quant au préjudice d'agrément :

13. M. [REDACTED] fait valoir un préjudice d'agrément dès lors qu'il serait privé de la pratique normale de ses activités sportives et de loisirs habituelles (ski nautique ski alpin, chasse, bateau). Si le rapport de l'expert mentionne qu'il existe assurément une gêne à la pratique de ces activités sportives et de loisirs, M. [REDACTED] n'apporte cependant aucun élément précis pour établir le caractère usuel et récurrent de ces activités. Par suite, ce chef de préjudice doit être écarté.

14. Il résulte de tout ce qui précède que la [REDACTED], est fondée à obtenir le remboursement d'une somme totale de 32 021,85 euros au titre des frais engagés par elle au bénéfice de M. [REDACTED].

Sur les frais liés au litige :

15. Aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : « Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, ou pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation ».

16. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge solidaire du centre hospitalier d'Antibes Juan les Pins et de la société Relyens Mutual Insurance une somme globale de 1 500 euros à verser à la [REDACTED] au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D É C I D E :

Article 1^{er}: Le centre hospitalier d'Antibes Juan-les-Pins et la société Relyens sont condamnées solidairement à rembourser à la [REDACTED] une somme totale de 32 021,85 euros.

Article 2 : Le centre hospitalier d'Antibes Juan les Pins et la société Relyens Mutual Insurance verseront solidairement à la [REDACTED], une somme de 1 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

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

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à la [REDACTED], au centre hospitalier d'Antibes Juan-les-Pins et à la société Relyens Mutual Insurance.

Délibéré après l'audience du 22 avril 2025, à laquelle siégeaient :

M. D'Izarn de Villefort, président,
Mme Duroux, première conseillère,
Mme Sandjo, conseillère,
assistés de Mme Bertolotti, greffière.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 13 mai 2025.

La rapporteure,

Le président,

signé

signé

G. SANDJO

P. D'IZARN de VILLEFORT

La greffière,

signé

C. BERTOLOTTI

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

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

N°2203364

Mme et M. C

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Jonathan Bulit
Rapporteur

Le tribunal administratif de Nice

M. Matthieu Holzer
Rapporteur public

(2^{ème} chambre)

Audience du 10 juin 2025
Décision du 30 juin 2025

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 7 juillet 2022 et un mémoire complémentaire enregistré le 26 juin 2024, Mme C et M. C, représentés par Me Destarac, demandent au tribunal :

1°) d'annuler la délibération du 12 janvier 2022 par laquelle le conseil municipal de la commune de Valbonne Sophia-Antipolis a approuvé la révision générale de son plan local d'urbanisme, ensemble, la décision du 9 mai 2022 prise par le maire de la commune de Valbonne Sophia-Antipolis rejetant le recours gracieux reçu le 14 mars 2022 ;

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

Ils soutiennent que :

- leur requête est recevable ;
- ils disposent d'un intérêt à agir contre la décision contestée ;

- En ce qui concerne la légalité externe de la décision attaquée :

- le dossier d'enquête publique n'était pas complet ;
- les conclusions du commissaire enquêteur à la suite de l'enquête publique ne sont pas suffisamment motivées ;
- les modifications réalisées à la suite de l'enquête publique bouleversent l'économie générale du projet et ne sont pas issues de l'enquête publique ;
- le rapport de présentation comporte différentes insuffisances ;

- le rapport de présentation est en contradiction avec le règlement du PLU relatif à la zone Ap.

- En ce qui concerne la légalité interne de la décision attaquée :

- le règlement du plan local d'urbanisme litigieux est en incohérence avec les objectifs du projet d'aménagement et de développement durables ;

- il méconnaît les dispositions de l'article L. 151-9 du code de l'urbanisme et est entaché d'erreur manifeste d'appréciation en prévoyant une zone « AP » au sein de la zone A du règlement du PLU ;

- la décision attaquée entachée d'une erreur manifeste d'appréciation concernant le classement du secteur du Clot de Brasset en zone AP et porte atteinte au principe d'égalité des citoyens devant la loi.

Par des mémoires en défense, enregistré le 30 novembre 2022 et le 12 août 2024, la commune de Valbonne Sophia-Antipolis, pris en la personne de son maire en exercice, représentée par Me Debruge-Escobar, conclut à titre principal au rejet de la requête, à titre subsidiaire à ce qu'il soit prononcé un sursis à statuer, et à ce qu'il soit mis à la charge des requérants la somme de 2 500 euros sur le fondement de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

La commune fait valoir à titre principal que la requête est irrecevable et à titre subsidiaire qu'aucun des moyens soulevés n'est fondé.

Par une ordonnance du 13 août 2024, la clôture d'instruction a été reportée au 1^{er} octobre 2024, à 12 heures.

Par une lettre du 28 mai 2025, les parties ont été invitées à présenter leurs observations sur la possibilité pour le tribunal de surseoir à statuer sur les conclusions de la requête, en application de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme, afin de permettre la régularisation éventuelle du vice tiré de l'incohérence entre le rapport de présentation et le règlement du plan local d'urbanisme dès lors que l'article 2 de la zone agricole relatif au secteur Ap exclut l'aménagement des constructions existantes sans création d'emprise au sol ni de surface de plancher supplémentaire à celles des constructions existantes.

Par un courrier, enregistré le 28 mai 2025, la commune de Valbonne Sophia-Antipolis a présenté des observations.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code de l'urbanisme ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique du 10 juin 2025 :

- le rapport de M. Bulit ;
- les conclusions de M. Holzer, rapporteur public ;
- et les observations de Me Bessis-Osty substituant Me Debruge-Escobar pour la commune de Valbonne Sophia-Antipolis.

Considérant ce qui suit :

1. Mme C et son fils M. C sont propriétaires d'un terrain situé sur le territoire de la commune de Valbonne Sophia-Antipolis correspondant aux parcelles cadastrales BK 55, BK 56, BK 57, BK 62 à BK 66. Par une délibération du 12 janvier 2022, le conseil municipal de Valbonne Sophia-Antipolis a approuvé la révision générale de son plan local d'urbanisme (ci-après « PLU »). Par un recours gracieux du 11 mars 2022, les intéressés ont contesté cette délibération, recours que la commune a rejeté par décision du 9 mai 2022. Ils demandent dès lors l'annulation de la délibération du 12 janvier 2022, ensemble la décision de rejet de leur recours gracieux.

Sur les fins de non-recevoir soulevées en défense :

2. En premier lieu, aux termes de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme : « *En cas de déféré du préfet ou de recours contentieux à l'encontre d'un certificat d'urbanisme, ou d'une décision relative à l'occupation ou l'utilisation du sol régie par le présent code, le préfet ou l'auteur du recours est tenu, à peine d'irrecevabilité, de notifier son recours à l'auteur de la décision et au titulaire de l'autorisation. Cette notification doit également être effectuée dans les mêmes conditions en cas de demande tendant à l'annulation ou à la réformation d'une décision juridictionnelle concernant un certificat d'urbanisme, ou une décision relative à l'occupation ou l'utilisation du sol régie par le présent code. L'auteur d'un recours administratif est également tenu de le notifier à peine d'irrecevabilité du recours contentieux qu'il pourrait intenter ultérieurement en cas de rejet du recours administratif.* ».

3. La commune de Valbonne Sophia-Antipolis soulève une fin de non-recevoir tirée de l'absence de notification de la requête en méconnaissance des dispositions précitées du code de l'urbanisme, or une telle formalité ne concerne pas un recours dirigé contre un document d'urbanisme. Par suite, cette fin de non-recevoir ne peut qu'être écartée.

4. En second lieu, si la commune de Valbonne Sophia-Antipolis se prévaut de l'irrecevabilité de la requête en tant qu'elle a été introduite par Mme C, laquelle serait dépourvue d'intérêt et de qualité pour agir, une telle circonstance, à supposer qu'elle soit établie, n'aurait en tout état de cause aucune influence sur la recevabilité de la requête, laquelle a été présentée de manière collective avec son fils, dont l'intérêt et la qualité pour agir ne sont en revanche pas contestés. Par suite, cette fin de non-recevoir doit également être écartée.

Sur l'exception d'irrecevabilité des écritures en défense :

5. Aux termes de l'article L. 2132-1 du code général des collectivités territoriales : « *Sous réserve des dispositions du 16° de l'article L. 2122-22, le conseil municipal délibère sur les actions à intenter au nom de la commune.* » L'article L. 2122-22 du même code dispose que : « *Le maire peut (...) par délégation du conseil municipal, être chargé (...) pour la durée de son mandat : (...) / 16° D'intenter au nom de la commune les actions en justice ou de défendre la commune dans les actions intentées contre elle (...)* ». Enfin, l'article L. 2132-2 de ce code dispose que : « *Le maire, en vertu de la délibération du conseil municipal, représente la commune en justice* ».

6. Par délibération du 28 juin 2022, transmise à la préfecture des Alpes-Maritimes le 13 juillet 2022, le conseil municipal de Valbonne Sophia-Antipolis a, sur le fondement de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales, donné délégation au maire pour intenter au nom de la commune les actions en justice ou de défendre la commune dans les actions intentées contre elle. Par suite, l'exception d'irrecevabilité des écritures en défense produites le 30 novembre 2022 et le 12 août 2024 soulevée par les requérants doit être écartée.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne la régularité du dossier d'enquête publique :

7. Aux termes de l'article R. 153-8 du code de l'urbanisme : « *Le dossier soumis à l'enquête publique est composé des pièces mentionnées à l'article R. 123-8 du code de l'environnement et comprend, en annexe, les différents avis recueillis dans le cadre de la procédure. / Il peut, en outre, comprendre tout ou partie des pièces portées à la connaissance de l'établissement public de coopération intercommunale compétent ou de la commune par le préfet* ». Aux termes de l'article R. 123-8 du code de l'environnement : « *Le dossier comprend au moins : (...) 4° Lorsqu'ils sont rendus obligatoires par un texte législatif ou réglementaire préalablement à l'ouverture de l'enquête, les avis émis sur le projet plan, ou programme (...)* ».

8. En l'espèce, il ressort notamment du rapport du commissaire enquêteur que le dossier d'enquête publique comportait un dossier du projet de révision générale du PLU, 1 517 pages cotées et paraphées à la fois accessible à la mairie de Valbonne Sophia-Antipolis et sur son site internet et comprenant notamment le projet d'aménagement et de développement durables (ci-après « PADD »), le rapport de présentation, les orientations d'aménagement et de programmation, le projet de règlement et les documents graphiques ainsi que les annexes, les avis des personnes publiques associées, l'étude d'impact ainsi que le bilan de la concertation. En tout état de cause, le commissaire enquêteur n'a relevé aucune omission de pièces en listant celles figurant au dossier. Dans ces conditions, les requérants n'établissent pas que le dossier d'enquête publique était incomplet au regard des exigences réglementaires précitées. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article R. 123-8 du code de l'environnement doit être écarté.

En ce qui concerne la motivation insuffisante des conclusions du commissaire-enquêteur :

9. Aux termes de l'article L. 153-19 du code de l'urbanisme : « *Le projet de plan local d'urbanisme arrêté est soumis à enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement par le président de l'établissement public de coopération intercommunale ou le maire.* ». Selon l'article R. 123-19 de ce même code : « *Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête établit un rapport qui relate le déroulement de l'enquête et examine les observations recueillies. / Le rapport comporte le rappel de l'objet du projet, plan ou programme, la liste de l'ensemble des pièces figurant dans le dossier d'enquête, une synthèse des observations du public, une analyse des propositions produites durant l'enquête et, le cas échéant, les observations du responsable du projet, plan ou programme en réponse aux observations du public. / Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête consigne, dans une présentation séparée, ses conclusions motivées, en précisant si elles sont favorables, favorables sous réserves ou défavorables au projet. (...)* ». Il résulte de ces dispositions que, si celles-ci n'imposent pas au commissaire enquêteur de répondre à chacune des observations présentées lors de l'enquête publique, elles l'obligent à indiquer, au moins sommairement, en donnant son avis personnel, les raisons qui déterminent le sens de cet avis.

10. Contrairement à ce que soutiennent les requérants, le commissaire enquêteur ne s'est pas limité à une description de la procédure d'enquête publique et à des généralités, mais a donné un avis personnel suffisamment motivé au regard des exigences posées par les dispositions applicables. Il a répondu aux observations émises par chaque personne publique consultée dans le cadre de la révision du PLU litigieux. Les nombreuses observations recueillies et notamment celles du public ont ainsi bien été examinées et analysées par le commissaire-enquêteur. Si ce dernier a émis un avis favorable, il fait par ailleurs état des conséquences qu'il en tire, par la formulation de réserves et recommandations en précisant : « *Toutefois cet avis ne doit pas laisser de côté des observations des personnes publiques associées, les informations corrections et adaptations mineures que le public est en droit d'attendre. Aussi, je recommande à la commune de Valbonne d'apporter les précisions et les ajustements demandés à l'appui des éléments détaillés du rapport et d'un ensemble de recommandations rappelées dans les neuf points constituant l'exposé des motifs de la présente conclusion de l'enquête publique conjointe* ». Enfin, il ressort également des pièces du dossier, que le commissaire enquêteur a réalisé dans son rapport une description de l'ensemble des pièces annexées au dossier d'enquête publique conformément à ce qu'exigent les dispositions de l'article R. 123-9 du code de l'urbanisme. Par suite, le moyen susmentionné doit être écarté.

En ce qui concerne les modifications apportées au projet après l'enquête publique :

11. Aux termes de l'article L. 153-21 du code de l'urbanisme : « *A l'issue de l'enquête, le plan local d'urbanisme, éventuellement modifié pour tenir compte des avis qui ont été joints au dossier, des observations du public et du rapport du commissaire ou de la commission d'enquête, est approuvé par : / 1° L'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à la majorité des suffrages exprimés après que les avis qui ont été joints au dossier, les observations du public et le rapport du commissaire ou de la commission d'enquête aient été présentés lors d'une conférence intercommunale rassemblant les maires des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale ; (...)* ». Il résulte de ces dispositions que le projet de plan local d'urbanisme ne peut subir de modifications, entre la date de sa soumission à l'enquête publique et celle de son approbation, qu'à la double condition que ces modifications ne remettent pas en cause l'économie générale du projet et procèdent de l'enquête. Doivent être regardées comme procédant de l'enquête les modifications destinées à tenir compte des réserves et recommandations de la commission d'enquête, des observations du public et des avis émis par les autorités, collectivités et instances consultées et joints au dossier de l'enquête.

S'agissant de la modification intervenue après l'enquête publique concernant le secteur de Brasset :

12. D'une part, si Mme et M. C soutiennent que les modifications apportées au projet de PLU après l'enquête publique ne procéderaient pas de l'enquête publique, il ressort toutefois des pièces du dossier que les modifications intervenues font suites aux observations d'une partie du public considérant notamment que différents secteurs classés en zone naturelle devaient être classés en zone agricole. Par ailleurs, la commune a dû également prendre en compte les avis émis par les personnes publiques associées au projet, celui de la commission de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers et de la direction départementale des territoires et de la mer des Alpes-Maritimes demandant notamment le reclassement en zone agricole et paysagère (Ap) du secteur de Brasset précisant notamment que « *cet espace ouvert est constitué majoritairement d'oliviers et propice à l'activité agricole. Son reclassement en zone agricole serait justifié* ». De plus, la chambre de l'agriculture a également émis un avis en considérant qu'il convenait d'étendre les zones agricoles au secteur du Peyniblou qu'a pu également relever le commissaire enquêteur. Dès lors, la

modification en litige répond aux observations du public et aux demandes des personnes publiques associées.

13. D'autre part, il ressort des pièces du dossier que le secteur Ap correspond à l'un des deux secteurs de la zone agricole correspondant au Clot de Brasset défini comme zone agricole paysagère dans laquelle aucune construction n'est autorisée, il s'agit d'un secteur qui permet de répondre au parti d'aménagement de la commune et que la protection de ce secteur était déjà prévue par le projet de révision initial. En outre, à la suite de l'enquête publique, la surface de cette zone a évolué afin de répondre aux recommandations des personnes publiques associées et il s'agit ainsi d'une modification à la marge. Dès lors, il ne ressort pas des pièces du dossier que les modifications apportées au projet sont dans leur ensemble de nature à remettre en cause l'économie générale du projet. Dans ces conditions, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 153-21 du code précité doit être écarté dans sa première branche.

S'agissant de la modification intervenue après l'enquête publique concernant le secteur du pré-bâti :

14. En l'espèce, la mission régionale d'autorité environnementale de Provence Alpes Côte-d'Azur (ci-après « MRAe de PACA ») a d'abord émis un avis du 3 mars 2021 puis, dans son second avis du 3 juin 2021, elle a pu relever que « *le projet de révision accroît le nombre de logements à construire sur le secteur USOc4 de 120 à 162 logements et augmente sa superficie de 5,5 ha à 5,9 ha. Il accroît également le nombre de logements à construire sur le secteur USOc5 de 100 à 155 logements et maintient sa superficie à 5,4 ha. (...) La MRAe recommande d'analyser les incidences cumulées des secteurs USOc4 et USCOC5 avec les aménagements existants situés sur le périmètre de la technopole de Sophia Antipolis, sur la biodiversité et les continuités écologiques, ainsi que la consommation d'espaces naturels* ». En outre, dans son avis du 6 avril 2021, l'architecte des Bâtiments de France a également pu préciser qu'il convenait « *de concentrer les unités construites et de réduire les surfaces dans la zone USOjh et dans la zone de mixité 3, de façon à préserver le coteau en direction de la D 103, là où une urbanisation serait extrêmement visible* ». Or, il n'est pas contesté que l'agrandissement de la zone naturelle et l'espace boisé classé litigieux couvre une superficie restreinte du territoire communal soit une surface d'environ 43 000 m² correspondant aux parcelles cadastrales AC n°23, AM n°102, AC n°53 et AC n°53. Par ailleurs, cette modification prend en compte les avis de l'architecte des Bâtiments de France et la MRAe PACA qui préconisent tous deux de mieux protéger la zone boisée située entre la route dite des crêtes et la route départementale 103. Ainsi, il s'agit d'une modification mineure qui ne remet pas en cause l'économie générale du plan local d'urbanisme et qui procède de l'enquête publique. Au demeurant, les requérants ne peuvent se prévaloir de la circonstance que cette modification réalisée après l'enquête publique ne serait pas en cohérence avec la description du secteur USOc4 du rapport de présentation soumis à l'enquête publique. Dans ces conditions, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 153-21 du code précité doit être écarté dans sa seconde branche.

En ce qui concerne les insuffisances du rapport de présentation :

15. Aux termes de l'article L. 151-4 du code de l'urbanisme, dans sa version applicable au litige : « *Le rapport de présentation explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement. Il s'appuie sur un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, de surfaces et de développement agricoles, de développement forestier, d'aménagement de l'espace, d'environnement, notamment en matière de biodiversité, d'équilibre social de l'habitat, de transports, de commerce, d'équipements et*

de services. (...) Il analyse la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du plan ou depuis la dernière révision du document d'urbanisme et la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis, en tenant compte des formes urbaines et architecturales. Il expose les dispositions qui favorisent la densification de ces espaces ainsi que la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers. Il justifie les objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain compris dans le projet d'aménagement et de développement durables au regard des objectifs de consommation de l'espace fixés, le cas échéant, par le schéma de cohérence territoriale et au regard des dynamiques économiques et démographiques. (...) ». Les insuffisances éventuelles du rapport de présentation ne sont de nature à entraîner l'illégalité de la décision prise au vu de ce rapport de présentation, que si elles ont pu avoir pour effet de nuire à l'information complète de la population ou si elles ont été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative.

16. En l'espèce, il ressort des pièces du dossier et notamment du tome II du rapport de présentation qu'afin de préserver le grand cadre paysager communal, une zone dite « AP » a été créée. Il est précisé à ce titre que « le PLU classe la zone agricole de Clot de Brasset (n°22) en zone AP dans laquelle aucune nouvelle construction n'est autorisée, à l'exception de l'aménagement et de l'extension des constructions existantes et des bassins agricoles, ceci afin de préserver le paysage existant ». En l'occurrence, la présentation de ce secteur par les auteurs du PLU au sein du rapport de présentation permet de comprendre leur volonté d'accorder une protection spécifique à cette zone agricole qui se distingue d'autres zones agricoles sur le territoire communal de par ses caractéristiques, le rapport de présentation n'apparaissant ainsi pas comme insuffisant. Au demeurant, il ressort également du rapport de présentation que les auteurs du PLU ont souhaité distinguer la zone agricole en deux secteurs afin de prévoir des règles spécifiques pour ces deux secteurs. Par suite, le moyen tiré de l'insuffisance du rapport de présentation doit être écarté.

En ce qui concerne les incohérences du rapport de présentation avec le règlement du PLU :

17. Aux termes de l'article L. 151-9 du code de l'urbanisme : « Le règlement délimite les zones urbaines ou à urbaniser et les zones naturelles ou agricoles et forestières à protéger. / Il peut préciser l'affectation des sols selon les usages principaux qui peuvent en être faits ou la nature des activités qui peuvent y être exercées et également prévoir l'interdiction de construire. (...) ».

18. En l'espèce, il ressort du rapport de présentation que ses auteurs ont souhaité préserver la zone Ap de toute nouvelle construction puisque ledit rapport prévoit que « aucune nouvelle construction n'est autorisé à l'exception de l'aménagement et de l'extension des constructions existantes et des bassins agricoles ». Toutefois le règlement du PLU relatif à cette même zone, n'autorise que « les aménagements des constructions existantes sans création d'emprise au sol ni de surface plancher supplémentaire à celles des constructions existantes ». En outre, une opération d'extension n'implique pas forcément la création de nouvelle surface d'emprise au sol dès lors que, comme le mentionne d'ailleurs le lexique annexé au règlement du PLU litigieux, une extension peut être horizontale mais également verticale par surélévation, il n'en demeure pas moins que la marge de manœuvre pour une opération d'extension sans création de surface d'emprise au sol ni même de surface de plancher serait ainsi limitée à la création d'une terrasse de plain-pied, comme le soutient la commune. Or, il ne résulte pas du rapport de présentation que ces auteurs auraient voulu, en autorisant les travaux d'extension sur des constructions existantes au sein de la zone Ap, limiter ces travaux aux seules créations de terrasses de plain-pied. Dans ces conditions, en interdisant, au sein du secteur Ap, la création de toute surface d'emprise au sol et de surface de plancher supplémentaire pour les travaux d'aménagement sur des constructions existantes, le règlement du PLU contredit

expressément ce que prévoit le rapport de présentation. Par conséquent, une telle circonstance est de nature à entacher d'illégalité la délibération litigieuse approuvant le PLU de la commune de Valbonne Sophia-Antipolis et le moyen formulé à ce titre doit donc être accueilli.

En ce qui concerne la méconnaissance des dispositions de l'article L. 151-9 du code de l'urbanisme et l'erreur manifeste d'appréciation concernant le classement du secteur du Clot de Brasset en zone AP :

19. Aux termes de l'article L. 151-9 du code de l'urbanisme : *« Le règlement délimite les zones urbaines ou à urbaniser et les zones naturelles ou agricoles et forestières à protéger. / Il peut préciser l'affectation des sols selon les usages principaux qui peuvent en être faits ou la nature des activités qui peuvent y être exercées et également prévoir l'interdiction de construire. / Il peut définir, en fonction des situations locales, les règles concernant la destination et la nature des constructions autorisées »*. Aux termes de l'article R. 151-22 dudit code : *« Les zones agricoles sont dites " zones A ". Peuvent être classés en zone agricole les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles »*. En vertu de l'article R. 151-23 de ce code : *« Le règlement délimite, sur le ou les documents graphiques, les zones urbaines, les zones à urbaniser, les zones agricoles, les zones naturelles et forestières. / Il fixe les règles applicables à l'intérieur de chacune de ces zones dans les conditions prévues par la présente section »*.

20. Il résulte de ces dispositions qu'il appartient à l'autorité locale de définir les partis d'urbanisme que traduit le PLU dans le respect des dispositions du code de l'urbanisme. Dès lors, la légalité des prescriptions d'un PLU ayant pour effet d'interdire en zone A la plupart des constructions liées et nécessaires à l'activité agricole s'apprécie au regard du parti d'urbanisme retenu, défini notamment par les orientations générales et par les objectifs du PADD.

21. En l'espèce, les requérants font valoir que le classement en secteur Ap ne repose sur aucune considération d'urbanisme et qu'il est entaché d'erreur d'appréciation en n'ayant pas classé ces secteurs en zone A. Ce faisant, ils contestent, non pas la délimitation entre plusieurs zones, mais l'instauration du secteur Ap, au sein de la zone A, en tant qu'il interdit la plupart des constructions.

22. Or, les prescriptions du règlement du secteur Ap ont pour effet d'interdire les constructions nouvelles à l'exception des constructions agricoles selon les strictes conditions prévues par le règlement de ce secteur. Il ressort des pièces du dossier que l'emprise foncière concernée constitue un vaste espace agricole comportant plusieurs espaces boisés, des champs d'oliviers et quelques constructions. Il ressort de la justification des choix du rapport de présentation ainsi que des objectifs et orientations du PADD, que les restrictions imposées par les prescriptions du règlement s'inscrivent dans la volonté des auteurs du PLU de maintenir cette zone non-construite afin de préserver les zones naturelles et espaces agricoles en limitant la consommation de ces espaces et en éviter le mitage afin notamment de *« préserver les espaces agricoles de toute nature, qu'ils soient existants ou bien potentiellement exploitables »*, *« conserver, à l'échelle de la commune, une moyenne d'un tiers d'espaces végétalisés au sein du tissu urbain et protéger les espaces de respiration... »*. En outre, le classement litigieux, qui admet des constructions agricoles ou leurs extensions, n'a ni pour objet ni pour effet de faire obstacle à la poursuite de l'activité agricole sur ces parcelles. Il ressort en outre des pièces du dossier que la zone concernée par ces restrictions couvre seulement environ 15 % des surfaces communales délimitées en zone A et qu'à l'échelle de l'ensemble de la communauté de communes elle ne s'applique qu'à moins de 1 % du territoire. Enfin, c'est au regard des caractéristiques particulières de ce secteur que les auteurs du PLU ont souhaité adopter des règles spécifiques en créant un secteur Ap afin de mieux assurer sa protection de

toute construction nouvelle. Dans ces circonstances, les moyens tirés de la méconnaissance de l'article L. 151-9 du code de l'urbanisme et de l'erreur manifeste d'appréciation doivent dès lors être écartés.

En ce qui concerne la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi :

23. Il est de la nature de toute réglementation d'urbanisme de distinguer les zones où les possibilités de construire sont différentes, ainsi que des zones inconstructibles. Dès lors que cette délimitation ne repose pas, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, sur une appréciation manifestement erronée, elle ne porte pas d'atteinte illégale au principe d'égalité des citoyens devant la loi. Le moyen susmentionné doit dès lors être écarté.

Sur l'application de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme :

24. Aux termes de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme : « *Si le juge administratif, saisi de conclusions dirigées contre un schéma de cohérence territoriale, un plan local d'urbanisme ou une carte communale, estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'une illégalité entachant l'élaboration ou la révision de cet acte est susceptible d'être régularisée, il peut, après avoir invité les parties à présenter leurs observations, surseoir à statuer jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation et pendant lequel le document d'urbanisme reste applicable, sous les réserves suivantes : / 1° En cas d'illégalité autre qu'un vice de forme ou de procédure, pour les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme, le sursis à statuer ne peut être prononcé que si l'illégalité est susceptible d'être régularisée par une procédure de modification prévue à la section 6 du chapitre III du titre IV du livre Ier et à la section 6 du chapitre III du titre V du livre Ier ; / 2° En cas d'illégalité pour vice de forme ou de procédure, le sursis à statuer ne peut être prononcé que si l'illégalité a eu lieu, pour les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme, après le débat sur les orientations du projet d'aménagement et de développement durables. / Si la régularisation intervient dans le délai fixé, elle est notifiée au juge, qui statue après avoir invité les parties à présenter leurs observations. / (...)* ».

25. Ces dispositions ont pour objet de permettre, sous le contrôle du juge, la régularisation d'un vice ayant entaché l'élaboration ou la révision d'un schéma de cohérence territoriale, d'un plan local d'urbanisme ou d'une carte communale, sous les réserves mentionnées au 2° s'agissant d'un vice de forme ou de procédure ou au 1° s'agissant d'un autre vice, dès lors qu'aucun autre moyen n'est susceptible d'entraîner l'annulation de l'acte attaqué. Lorsque le juge estime qu'une telle régularisation est possible, il peut, de sa propre initiative ou à la demande d'une partie, après avoir invité les parties à présenter leurs observations sur le principe de l'application de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme, constater, par une décision avant-dire droit, que les autres moyens ne sont pas fondés et surseoir à statuer jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour permettre, selon les modalités qu'il détermine, la régularisation du vice qu'il a relevé.

26. Il résulte de ce qui a été dit au point 18 du jugement que la délibération du 12 janvier 2022 est entachée d'illégalité dès lors qu'il existe une incohérence entre le rapport de présentation et le règlement du PLU. Or une telle illégalité constitue un vice susceptible de faire l'objet d'une mesure de régularisation par une procédure de modification. Dans les circonstances de l'espèce, il y a ainsi lieu de faire application de ces dispositions et de surseoir à statuer sur le surplus des conclusions d'annulation pendant un délai de six mois, à compter de la notification du présent jugement, permettant à la commune de procéder à la régularisation de la délibération du 12 janvier 2022 litigieuse.

DE C I D E :

Article 1^{er} : Il est sursis à statuer sur les conclusions aux fins d'annulation présentées par Mme et M. C, jusqu'à l'expiration du délai de six mois à compter de la notification du présent jugement, imparti à la commune de Valbonne Sophia-Antipolis pour notifier au tribunal une délibération régularisant le vice mentionné au point 18 du présent jugement.

Article 2 : Tous droits et moyens des parties sur lesquels il n'est pas expressément statué par le présent jugement sont réservés jusqu'en fin d'instance.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à Mme C, à M. C et à la commune de Valbonne Sophia-Antipolis.

Délibéré après l'audience du 10 juin 2025, à laquelle siégeaient :

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

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

Le rapporteur,

signé

J. Bulit

Le président,

signé

F. Silvestre-Toussaint-Fortesa

La greffière,

signé

C. Martin

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

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

Le rapport de présentation doit correctement expliciter les règles fixées par le règlement du PLU

Note sous : TA Nice, 30 juin 2025, n°2203364

Par Frédéric Balaguer

Manifestement désireuse de mettre à jour son plan local d'urbanisme, la commune de Valbonne Sophia-Antipolis en a approuvé, par une délibération du 9 janvier 2022, la révision générale. Deux particuliers, une mère et son fils, ont formulé à son encontre un recours gracieux qui a été reçu le 14 mars 2022, puis rejeté de façon explicite par le maire au moyen d'une décision prise le 9 mai 2022. Convaincus de l'illégalité de la délibération, ils ont par suite saisi le tribunal administratif de Nice pour obtenir l'annulation de la délibération visée, ensemble la décision rejetant leur recours gracieux.

La recevabilité de leur recours a bien été discutée, mais les deux moyens soulevés à ce titre n'étaient guère sérieux. D'abord, la commune soutenait que le recours était irrecevable faute de lui avoir été directement notifié. Une telle obligation, qui découle de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme, s'impose seulement en cas de recours contre les autorisations d'occupation des sols puisque, alors, le contentieux y est triangulaire. Ce qui n'est assurément pas le cas lorsqu'un PLU est en litige, comme ici. Ensuite, c'est leur intérêt pour agir qui fut contesté. Mais le tribunal écarte le moyen en ce qu'il est dirigé seulement contre l'un des deux requérants. Or, la requête ayant été présentée de façon collective, par deux requérants, la commune défenderesse se devait de critiquer l'intérêt pour agir de chacun, et non d'un seul comme elle l'a fait. Dès lors, en tout état de cause, que ces derniers semblent être propriétaires de plusieurs parcelles sur le territoire communal, leur intérêt pour agir ne paraissait pas, dans un contentieux dirigé contre un document d'urbanisme, pouvoir être discuté plus avant (CE, 4 mars 2016, *Commune de Martigues*, n° 384795).

La recevabilité de l'action n'étant plus en débat, la juridiction a donc pu se pencher sur le bien-fondé du recours dirigé contre le PLU de la commune de Valbonne. On comprend à la lecture du jugement que les requérants ont en particulier entendu, sur le fond, remettre en cause la légalité de la zone dite « Ap », qui couvre le secteur de Clot de Brasset, compte tenu de son caractère particulièrement restrictif. S'ils ont, pour cela, soulevé des moyens de légalité externe, tirés de vices affectant la procédure d'enquête publique et d'une insuffisance du rapport de présentation, ils ont obtenu gain de cause sur le fondement d'un moyen de légalité interne qu'il convient d'aborder plus dans le détail.

Le tribunal administratif était en effet ainsi invité, par les requérants, à s'interroger sur la cohérence des règles applicables dans la zone Ap avec la volonté exprimée par ses auteurs dans le rapport de présentation. L'intérêt de cette affaire tient dans le fait qu'un tel moyen est assez rarement soulevé, et, en tout état de cause, qu'il est souvent écarté par le juge. Or, en l'espèce, le tribunal administratif de Nice annule la délibération contestée devant lui en considérant que les deux pièces composant le PLU ne sont pas cohérentes.

Pour pouvoir appréhender la teneur de l'incohérence qui affecte ce document (II), il est utile de voir dans quel cadre juridique le tribunal administratif de Nice s'est inscrit pour pouvoir l'apprécier (I).

I- Le cadre d'appréciation de l'incohérence

Le tribunal administratif de Nice a ici fait le choix de la concision. Pour contrôler la cohérence du rapport de présentation par rapport au règlement du PLU de la commune de Valbonne Sophia-Antipolis, il fonde son raisonnement sur le seul article L. 151-9 du code de l'urbanisme. Pour mémoire, cette disposition habilite le règlement du PLU, d'une part, à délimiter, sur le territoire planifié, « *les zones urbaines ou à urbaniser et les zones naturelles ou agricoles et forestières à protéger* », et, d'autre part, à préciser, s'il le souhaite, « *l'affectation des sols selon les usages principaux qui peuvent en être faits ou la nature des activités qui peuvent y être exercées et également prévoir l'interdiction de construire* ». Ce faisant, il opère un choix qui se singularise par rapport à la rare jurisprudence rendue par ailleurs sur ce type de moyen. Plusieurs observations peuvent à cet égard être formulées.

D'abord, on peut relever que le juge a pu, par le passé, se montrer encore plus laconique en ne citant aucun fondement juridique pour appuyer son raisonnement.

La cour administrative d'appel de Douai s'est par exemple contentée de relever qu'un règlement de POS avait sensiblement augmenté les zones urbanisées « *en instaurant une urbanisation continue le long de la rue de Marsy coupant ainsi en deux les espaces agricoles et instaure une nouvelle zone U à l'extrémité de la rue de la Couture au sein de zones NC* ». Or, elle observe que « *de tels choix sont directement contraires au parti d'urbanisation et aux objectifs énoncés dans le rapport de présentation qui tendent à préserver l'espace agricole, à protéger les abords des exploitations et à éviter d'étendre l'urbanisation au-delà des constructions existantes le long des routes départementales [de sorte qu'en] approuvant ce plan d'occupation des sols, le conseil municipal a commis une erreur manifeste d'appréciation* » (CAA Douai, 29 juillet 2004, *M. Desmarests c/ Cne de Vieille-Chapelle*, n°02DA00146).

Ensuite, on peut remarquer que si ce moyen est habituellement soulevé à l'encontre des anciens plans d'occupation des sols (POS) dès lors qu'ils étaient dépourvus de projet d'aménagement et de développement durable (PADD), la jurisprudence rendue à propos des PLU porte plus souvent sur l'incohérence entre les objectifs du PADD et les règles prévues par le règlement.

Après avoir rappelé le contenu de l'article L. 151-8 du code de l'urbanisme selon lequel « *le règlement fixe, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs mentionnés aux articles L. 101-1 à L. 101-3* », la jurisprudence use d'une formule de principe pour indiquer la façon dont la cohérence entre ces deux pièces doit être appréciée.

De façon générale, elle indique que « *pour apprécier la cohérence exigée au sein du plan local d'urbanisme entre le règlement et le projet d'aménagement et de développement durables, il appartient au juge administratif de rechercher, dans le cadre d'une analyse globale le conduisant à se placer à l'échelle du territoire couvert par le document d'urbanisme, si le règlement ne contrarie pas les orientations générales et objectifs que les auteurs du document ont définis dans le projet d'aménagement et de développement durables, compte tenu de leur degré de précision. Par suite, l'inadéquation d'une disposition du règlement du plan local d'urbanisme à une orientation ou un objectif du projet d'aménagement et de développement durables ne suffit pas nécessairement, compte tenu de l'existence d'autres orientations ou objectifs au sein de ce projet, à caractériser une incohérence entre ce règlement et ce projet* » (CE, 30 mai 2018, *Commune de Sète*, n°408068).

Enfin, et compte tenu de ce qui précède, la question de savoir si cette grille de lecture s'applique dans le cas d'une incohérence entre le rapport de présentation et le règlement n'est pas complètement tranchée.

Dans une affaire similaire à celle commentée, la cour administrative d'appel de Nantes n'a pas fondé son raisonnement sur cette grille de lecture.

Pour répondre à ce moyen, elle a opportunément cité l'article L.151-4 du code de l'urbanisme aux termes duquel « le rapport de présentation explique les choix retenus pour établir (...) le règlement », puis l'article R. 151-2 du même qui impose au rapport de présentation de justifier les motifs de la délimitation des zones.

Ces fondements explicités, elle a écarté le moyen en relevant que « le rapport de présentation du plan local d'urbanisme intercommunal expose les choix de zonage opérés sur le territoire de la commune de Roscanvel, et notamment dans la partie nord du bourg où sont situées les parcelles de M. C... et de Mme D... qui est qualifiée d'urbanisée. Et il y est retenu, en cohérence avec ce constat, un classement en zone U propre aux zones urbaines, même s'il y est appliqué un principe de constructibilité limitée. Par ailleurs, ce même rapport expose notamment qu'il convient en principe de densifier le centre-bourg de Roscanvel puis ses abords dans un périmètre d'environ 500 mètres. Il indique toutefois également qu'au nord de ce centre-bourg et d'une zone contiguë plus petite, se trouve un secteur urbanisé, supportant les parcelles en litige, mais qui, compte-tenu de la densité relativement faible de son urbanisation, justifie, à moins de 500 mètres, un classement en zone Ubt-i. Par ailleurs, ce même rapport de présentation explique le choix fait par ses auteurs d'appliquer dans cette zone une règle de constructibilité limitée » (CAA Nantes, 18 mars 2025, n°23NT01163).

Pour autant que cette approche soit la plus pertinente, il arrive que des juges du fond appréhendent ce moyen à l'aune de la grille de lecture globalisante précédemment exposée (CAA Bordeaux, 2 mars 2023, SARL Piquet-Nord, n° 21BX03224).

Laquelle s'est imposée à propos des cartes communales pour apprécier la cohérence entre le rapport de présentation, dont le contenu est similaire à celui des PLU, et le document graphique qu'il comporte : « il résulte de ces dispositions que, pour apprécier la cohérence, au sein de la carte communale, entre le rapport de présentation et le ou les documents graphiques, il appartient au juge administratif de rechercher, dans le cadre d'une analyse globale le conduisant à se placer à l'échelle du territoire couvert par le document d'urbanisme, si le ou les documents graphiques ne contrarient pas les objectifs que les auteurs du document ont définis dans le rapport de présentation, compte tenu de leur degré de précision. L'inadéquation d'un document graphique à un objectif du rapport de présentation ne suffit pas nécessairement, compte tenu de l'existence d'autres objectifs énoncés au sein de ce rapport, à caractériser une incohérence entre le document et ce rapport » (CE, 30 avril 2024, n°475950).

En l'espèce, le tribunal administratif de Nice, quoique sur des fondements différents, a semble-t-il inscrit son raisonnement dans le sillage de celui retenu par la CAA de Nantes et a, de ce fait, exclu le contrôle global expressément opéré lorsque la contradiction alléguée l'est entre le règlement et le PLU. Compte tenu des circonstances de l'espèce, ce choix paraît tout à fait justifié en ce qu'il rend son raisonnement plus limpide et lisible. La méthode globalisante n'aurait guère été adaptée à l'incohérence manifeste qui entache le PLU contrôlé.

II- Le contenu de l'incohérence

Les requérants ont, dans la présente affaire, concentré, nous l'avons dit, leur critique sur une partie du règlement qui limite nettement les constructions dans le secteur du Clot de Brasset. Contrairement à ce que soutenaient les auteurs du recours, les raisons du classement de ce secteur non en zone A, mais en zone « Ap » sont, d'une part, utilement explicitées par le rapport de présentation et, d'autre part, justifiées par la sensibilité du site. On peut y lire que les auteurs du PLU ont voulu, par ce biais, préserver le grand cadre paysager communal à laquelle contribue ardemment la zone en cause compte tenu de la présence, en son sein, d'un vaste ensemble comprenant plusieurs espaces boisés, de champs d'oliviers et de quelques constructions seulement. Les restrictions aux possibilités de construire étant donc utilement motivées par le rapport de présentation et justifiées par la sensibilité du site, les moyens tirés de

l'incomplétude du premier et de l'erreur manifeste du second n'ont pu qu'être écartés sur les fondements respectifs des articles L. 151-4 et L. 151-9 du code de l'urbanisme.

Reste que si le secteur mérite d'être protégé, le PLU n'est pas tout à fait clair quant au périmètre exact des travaux qui y sont autorisés.

A lire le rapport de présentation, on comprend que si les auteurs du PLU ont souhaité interdire toute nouvelle construction, ils ont tout de même voulu autoriser l'aménagement et l'extension des constructions existantes et des bassins agricoles.

A lire, cette fois, le règlement, on doit se résoudre à constater que les possibilités de construire y sont bien plus restrictives. Comme le relève le tribunal administratif, si ce dernier autorise les aménagements des constructions existantes, c'est à la condition qu'ils ne génèrent aucune emprise au sol ni surface de plancher supplémentaire à celles des constructions existantes, ce qui est le cas, par exemple, des terrasses de plain-pied.

Il s'ensuit que la contradiction est manifeste car si, d'un côté, la création d'une emprise au sol ou d'une surface de plancher semble être autorisée, de l'autre, les règles prévues par le règlement du PLU l'interdisent expressément.

C'est ce qui est relevé par le tribunal administratif de Nice pour accueillir le moyen. On ne peut que s'en réjouir dès lors qu'une telle contradiction rendait l'application de cette règle, tant pour le service instructeur que pour les pétitionnaires et le juge, assez délicate.

Le vice affectant le PLU étant susceptible d'être levé par la commune par recours à une procédure de modification, et non de révision, le tribunal a, conformément à l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme, sursis à statuer et laissé à la commune de Valbonne un délai de six mois à compter de la notification du jugement pour régulariser ce vice.

Le PLU nouvellement rédigé ne pourra qu'en ressortir éclairci.

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NICE**

N° 2404184

Association A

Mme Sophie Cueilleron
Rapporteure

M. Matthieu Holzer
Rapporteur public

Audience du 10 juin 2025
Lecture du 30 juin 2025

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Nice

(2^{ème} Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires enregistrés les 24 juillet 2024, 10 décembre 2024, 6 février 2025, et un mémoire récapitulatif produit en application de l'article R. 611-8-1 du code de justice administrative enregistré le 28 mars 2025, l'association A, prise en la personne de sa présidente en exercice et représentée par Me Bras, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 19 mars 2024 par lequel le maire de la commune de Menton a délivré à la société civile de construction vente MB un permis de construire n°PC0608323H0032 autorisant la construction d'un immeuble d'habitation de 118 logements sur une parcelle cadastrée section BM 173 sise 53 avenue Cernuschi à Menton ainsi que la décision du 7 juin 2024 de rejet de son recours gracieux à l'encontre dudit permis ;

2°) d'annuler l'arrêté du 23 mai 2024 par lequel le maire de la commune de Menton a délivré à la société civile de construction vente MB un permis de construire modificatif n°PC0608323H0032M01;

3°) d'annuler l'arrêté du 7 juin 2024 par lequel le maire de la commune de Menton a délivré à la société civile de construction vente MB un permis de construire rectificatif n°PC0608323H0032 ;

4°) de mettre à la charge de la commune de Menton une somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative

L'association requérante soutient que :

- sa requête est recevable et elle a intérêt à agir ;
- l'arrêté litigieux a été pris par une autorité incompétente ;
- il a méconnu l'article R. 122-2-1 du code de l'environnement ;
- il a méconnu les dispositions des articles R. 431-5 et R. 431-24 du code de l'urbanisme (incomplétude du dossier) ;
- il méconnaît les dispositions de l'article R. 431-9 du code de l'urbanisme ;
- il méconnaît les dispositions de l'article UA 3 du règlement du plan local d'urbanisme de la commune de Menton ;
- il méconnaît les dispositions de l'article UA 8 du règlement du plan local d'urbanisme de la commune de Menton ;
- il méconnaît les dispositions de l'article UA 9 du règlement du plan local d'urbanisme de la commune de Menton ;
- il méconnaît les dispositions de l'article UA 11 du règlement du plan local d'urbanisme de la commune de Menton ;
- il méconnaît l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme ;
- il méconnaît l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme.

Par un mémoire en défense, enregistré le 14 novembre 2024, la commune de Menton, prise en la personne de son maire en exercice et représentée par Me Barbaro, conclut au rejet de la requête, aucun des moyens soulevés n'étant fondés, et à ce qu'une somme de 3 500 euros soit mise à la charge de l'association requérante sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 6 décembre 2024 et 15 janvier 2025, un mémoire récapitulatif produit en application de l'article R. 611-8-1 du code de justice administrative et enregistré le 17 avril 2025, la société civile de construction vente MB, prise en la personne de son gérant en exercice et représentée par Me Guinot, conclut au rejet de la requête, aucun des moyens soulevés n'étant fondés, et à ce qu'une somme de 5 000 euros soit mise à la charge de l'association requérante sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par une lettre du 6 juin 2025 les parties ont été informées qu'en application des dispositions de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme, le tribunal était susceptible de surseoir à statuer afin de permettre l'intervention éventuelle d'une mesure de régularisation concernant le vice tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article UA8 du règlement du plan local d'urbanisme.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de l'environnement ;
- le code de l'urbanisme ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique du 10 juin 2025 :

- le rapport de Mme Cueilleron,
- les conclusions de M. Holzer, rapporteur public,
- et les observations de Me Ben Krid, pour l'association A, de Me Barbaro, pour la commune de Menton, et de Me Repeta, pour la société civile de construction vente MB.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 19 mars 2024, le maire de la commune de Menton a délivré à la société civile de construction vente (ci-après, « SCCV ») « MB » un permis de construire n°PC0608323H0032 autorisant la construction d'un immeuble d'habitation de 118 logements sur une parcelle cadastrée section BM 173 sise 53 avenue Cernuschi à Menton, lequel a fait l'objet de deux arrêtés modificatifs, les 23 mai 2024 et le 7 juin 2024. Par un courrier du 10 mai 2024, l'association A a formé un recours gracieux à l'encontre de l'arrêté du 19 mars 2024, lequel a été rejeté le 7 juin 2024. L'association A demande au Tribunal l'annulation du permis initial, des permis modificatifs et de la décision de rejet de son recours gracieux à l'encontre du permis initial.

Sur le cadre du litige :

2. Lorsqu'un permis de construire a été délivré en méconnaissance des dispositions législatives ou réglementaires relatives à l'utilisation du sol ou sans que soient respectées des formes ou formalités préalables à la délivrance des permis de construire, l'illégalité qui en résulte peut être régularisée par la délivrance d'un permis modificatif dès lors que celui-ci assure le respect des règles de fond applicables au projet en cause, répond aux exigences de forme ou a été précédé de l'exécution régulière de la ou des formalités qui avaient été omises. Les irrégularités ainsi régularisées à la suite de la modification de son projet par le pétitionnaire et en l'absence de toute intervention du juge ne peuvent plus être utilement invoquées à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre le permis initial.

3. En l'espèce, il résulte du principe énoncé au point précédent que les moyens présentés par les requérants et dirigés contre l'arrêté du 19 mars 2024 doivent être examinés en tenant compte des régularisations éventuellement intervenues par la délivrance le 23 mai 2024 et le 7 juin 2024, des permis de construire modificatifs.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

4. En premier lieu, aux termes de l'article L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales : « *Le maire est seul chargé de l'administration, mais il peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer par arrêté une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints et, en l'absence ou en cas d'empêchement des adjoints ou dès lors que ceux-ci sont tous titulaires d'une délégation, à des membres du conseil municipal. / (...)* ».

5. Il est constant que les arrêtés litigieux et la décision de rejet du recours gracieux formé par l'association A ont été signés par Mme Joanna Genovese, conseillère municipale et adjointe à l'urbanisme au maire de Menton. Il ressort des pièces du dossier que, par un arrêté du 14 février 2022, cette dernière a reçu délégation du maire de Menton à l'effet de signer toutes les décisions intervenant en matière d'urbanisme. Cet arrêté a fait l'objet d'une publication sur le site internet de la commune à compter du 24 février 2022 ainsi qu'au recueil des actes administratifs de la commune du

premier trimestre 2022, comme en atteste la commune défenderesse. En outre, il est constant que cet arrêté a fait l'objet, le 24 février 2022, d'une transmission à la préfecture des Alpes-Maritimes dans le cadre du contrôle de légalité. Ainsi, l'intéressée était habilitée à signer toute décision intervenant en matière d'urbanisme alors même que le maire de Menton ne serait pas absent ou empêché au moment de la signature d'une telle décision. Par suite, le moyen tiré de l'incompétence de la signataire de l'arrêté attaqué doit être écarté comme manquant en fait.

6. En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 122-2 du code de l'environnement : « *Si une requête déposée devant la juridiction administrative contre une autorisation ou une décision d'approbation d'un projet visé au I de l'article L. 122-1 est fondée sur l'absence d'étude d'impact, le juge des référés, saisi d'une demande de suspension de la décision attaquée, y fait droit dès que cette absence est constatée.* ». Selon le 1° du I de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, constitue un projet au sens de ces dispositions « *la réalisation de travaux de construction, d'installations ou d'ouvrages, ou d'autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, y compris celles destinées à l'exploitation des ressources du sol* ». Aux termes de l'article R. 122-2-1 dudit code : « *I.- L'autorité compétente soumet à l'examen au cas par cas prévu au IV de l'article L. 122-1 tout projet, y compris de modification ou d'extension, situé en deçà des seuils fixés à l'annexe de l'article R. 122-2 et dont elle est la première saisie, que ce soit dans le cadre d'une procédure d'autorisation ou d'une déclaration, lorsque ce projet lui apparaît susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine au regard des critères énumérés à l'annexe de l'article R. 122-3-1 (...)* ». Enfin, la rubrique 39 b) de l'annexe à l'article R. 122-2 du code de l'environnement prévoit que sont soumises à évaluation environnementale systématique les opérations d'aménagement dont le terrain d'assiette est supérieur ou égal à 10 hectares. L'association requérante soutient que le projet de la société MB justifiait d'un examen au cas par cas ou d'une évaluation environnementale en application des dispositions précitées du I de l'article R. 122-2-1 du code de l'environnement.

7. En l'espèce, le projet, qui porte sur la création de 118 logements pour 5 490m² de surface de plancher, soit environ 55% du seuil mentionné à la catégorie 39 de l'annexe précitée, est situé à proximité du site des « Lacets centre Roger Latournerie », figurant à l'inventaire des espaces remarquables de la commune de Menton. D'une part, si le projet litigieux prévoit la destruction des deux premiers lacets, ces derniers qui ne comportent aucun ouvrage hydraulique ne font pas l'objet d'une protection comme espace remarquable, cette dernière commençant à partir du troisième lacet. Il ressort des pièces du dossier, notamment de l'étude hydraulique et hydrologique du cabinet « Eau et Perspectives » du 6 novembre 2023 que l'imperméabilisation est réalisée par la création de bassins d'eaux pluviales dimensionnés selon les normes en vigueur permettant de réguler le débit. D'autre part, la parcelle assiette du projet, située au sein de l'agglomération mentonnaise, n'est pas identifiée comme relevant d'un corridor écologique ni d'un site classé ni d'une zone à risque en matière d'inondation. En outre, cette dernière, se trouve enserrée au sud, à l'est et à l'ouest par des espaces urbanisés où domine un habitat collectif urbain dense et est desservie par l'Avenue Cernuschi qui présente une circulation à double sens. Si l'association requérante se prévaut de la décision de la mission régionale d'autorité environnementale (ci-après « MRAe ») Provence Alpes Côte d'Azur du 28 mars 2019 soumettant à évaluation environnementale la modification n°2 du PLU de Menton pour indiquer que le projet litigieux s'inscrirait dans une zone sensible sur le plan environnemental, cette décision a été rendue dans le cadre d'un projet portant sur la création d'un complexe touristique avec un centre hôtelier de luxe, un cinéma multiplexe avec commerces et services, et de deux bâtiments et un funiculaire, projet abandonné par la commune, et non au titre du projet de construction litigieux. Par suite, contrairement à ce que soutient l'association requérante, cet avis portant sur un objet et un périmètre différent que celui en litige, n'est pas transposable au cas d'espèce. De même si cette dernière soutient que l'assiette du projet litigieux, non éclairée la nuit, constituerait une trame noire

hébergeant des chiroptères et des rapaces ou espèces inféodées, elle ne l'établit pas. Il n'apparaît pas dès lors que le projet litigieux serait susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine. Par suite, le moyen susmentionné doit être écarté.

8. En troisième lieu, l'association A se prévaut de l'incomplétude du dossier de permis. La circonstance que le dossier de demande de permis de construire ne comporterait pas l'ensemble des documents exigés par les dispositions du code de l'urbanisme, ou que les documents produits seraient insuffisants, imprécis ou comporteraient des inexactitudes, n'est susceptible d'entacher d'illégalité le permis de construire qui a été accordé que dans le cas où les omissions, inexactitudes ou insuffisances entachant le dossier ont été de nature à fausser l'appréciation portée par l'autorité administrative sur la conformité du projet à la réglementation applicable.

9. D'une part, aux termes de l'article R. 431-24 du code de l'urbanisme : *« Lorsque les travaux projetés portent sur la construction, sur une unité foncière ou sur plusieurs unités foncières contiguës, de plusieurs bâtiments dont le terrain d'assiette comprenant une ou plusieurs unités foncières contiguës, doit faire l'objet d'une division en propriété ou en jouissance avant l'achèvement de l'ensemble du projet, le dossier présenté à l'appui de la demande est complété par un plan de division et, lorsque des voies ou espaces communs sont prévus, le projet de constitution d'une association syndicale des acquéreurs à laquelle seront dévolus la propriété, la gestion et l'entretien de ces voies et espaces communs à moins que l'ensemble soit soumis au statut de la copropriété ou que le demandeur justifie de la conclusion avec la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent d'une convention prévoyant le transfert dans leur domaine de la totalité des voies et espaces communs une fois les travaux achevés. »*

10. En l'espèce, il ne ressort pas des pièces du dossier, notamment de la notice PC4, que la parcelle BM 173 objet du projet litigieux aurait fait l'objet d'une division parcellaire. En outre, les lacets du « Centre Roger Latournerie » ne feront pas partie des espaces communs aux futures constructions, contrairement à ce que soutient l'association requérante. Elle n'est dès lors pas fondée à soutenir que le projet en litige aurait dû faire l'objet d'un permis de construire valant division parcellaire au sens des dispositions précitées. Par suite, cette première branche du moyen tiré de l'incomplétude du dossier de permis doit être écartée.

11. D'autre part, l'association requérante soutient que le dossier de demande de permis de construire ne mentionne pas la nécessité d'une déclaration au titre de la loi sur l'eau en méconnaissance des dispositions de l'article R. 431-5 du code de l'urbanisme. Toutefois, à supposer même qu'une telle déclaration ait été nécessaire pour réaliser le projet en litige, cette circonstance est sans incidence sur la légalité des autorisations d'urbanisme litigieuses dès lors que de telles dispositions ont pour seul objet de subordonner la mise en œuvre de l'autorisation d'urbanisme qui a déjà été délivrée à une décision de non-opposition à déclaration au titre de la législation sur l'eau. Par suite, cette seconde branche du moyen tiré de l'incomplétude du dossier de permis doit également être écartée.

12. En quatrième lieu, aux termes de l'article R. 431-19 du code de l'urbanisme : *« Lorsque les travaux projetés nécessitent une autorisation de défrichement en application des articles L.341-1, L.341-3 ou L.214-13 du code forestier, la demande de permis de construire est complétée par la copie de la lettre par laquelle le préfet fait connaître au demandeur que son dossier de demande d'autorisation de défrichement est complet, si le défrichement est ou non soumis à reconnaissance de la situation et de l'état des terrains et si la demande doit ou non faire l'objet d'une enquête publique. »*. Aux termes de l'article L. 341-1 du code forestier : *« Est un défrichement toute opération volontaire ayant pour effet de détruire l'état boisé d'un terrain et de mettre fin à sa destination*

forestière. Est également un défrichement toute opération volontaire entraînant indirectement et à terme les mêmes conséquences, sauf si elle est entreprise en application d'une servitude d'utilité publique. La destruction accidentelle ou volontaire du boisement ne fait pas disparaître la destination forestière du terrain, qui reste soumis aux dispositions du présent titre ».

13. Il ressort des pièces du dossier, notamment de la notice architecturale PC, annexée au dossier de permis de construire, que la végétation présente sur le terrain d'assiette du projet est en grande partie composée de petits végétaux et arbustes qui se sont développés de façon libre et anarchique et de quelques arbres plus importants tels que des Eucalyptus, Pin d'Alep, Charme-Houblon, Olivier, Mimosa, Cyprès et Citronnier. Toutefois, ces seuls éléments ne sauraient être suffisants pour établir la destination forestière de la parcelle. Si l'association A se prévaut de la continuité avec l'espace boisé du haut des lacets Cernuschi, elle n'apporte aucun élément probant tendant à établir la destination forestière du haut des lacets Cernuschi. En outre, il ressort des pièces du dossier que le projet de construction litigieux ne consiste pas à abattre tous les arbres présents sur la parcelle mais seulement ceux qui se trouveront sur la parcelle A d'une surface de 5 346m², qui occupera environ 19% de la surface totale de la parcelle. Par ailleurs, contrairement à ce que soutient l'association requérante, la nécessaire suppression de la végétation s'y trouvant ne suffit à qualifier l'opération de défrichement au sens des dispositions précitées de l'article L. 341-1 du code forestier. Il n'est donc pas établi que le projet nécessite la délivrance d'une autorisation de défrichement, ni que, par suite, le dossier de demande de permis de construire aurait dû comporter la preuve qu'une telle autorisation avait été sollicitée. En tout état de cause, la société pétitionnaire verse un courriel du préfet des Alpes-Maritimes du 6 juin 2023 indiquant que le terrain assiette du projet litigieux n'est pas soumis à une autorisation de défrichement. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions précitées doit être écarté.

14. En cinquième lieu, aux termes de l'article UA3 du règlement du plan local d'urbanisme (ci-après, « PLU ») de la commune de Menton relatif à l'accès et à la voirie : « (...) *Tout projet doit garantir le confort des déplacements à pied ou à vélo dans des conditions satisfaisantes pour tous les modes de déplacement* »

15. En l'espèce, il est constant que le projet litigieux est situé dans la zone UAb du PLU de la commune de Menton. L'association requérante soutient que le projet litigieux, dans la mesure où la voie de desserte interne du projet ne permet pas aux personnes à mobilité réduite (ci-après « PMR ») d'accéder directement aux immeubles, méconnaît les dispositions précitées. Il ressort toutefois des pièces du dossier, notamment de la notice de présentation PC4, que le projet prévoit la création de trois places librement accessibles aux PMR à proximité immédiate d'un hall d'entrée au début d'un cheminement piéton adapté ou en sous-sol pour permettre aux PMR d'accéder directement à l'immeuble. En outre, la commission communale d'accessibilité a émis un avis favorable sur le projet le 21 février 2024. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions précitées doit être écarté.

16. En sixième lieu, aux termes de l'article UA8 du règlement du PLU de la commune : « (...) *dans la zone UAb, la distance séparant deux constructions doit être au moins égale à 8 mètres et ces dispositions s'appliquent aux lots de division* ».

17. En l'espèce l'association requérante soutient que la distance entre les bâtiments A, B et C et entre les bâtiments D et E est largement inférieure à la distance de 8 mètres définie par les dispositions ci-dessus. Si la société pétitionnaire soutient que les bâtiments A, B et C, d'une part, et D, E, d'autre part, forment respectivement une seule et même construction par la simple présence – pour ces deux ensembles – d'un parking souterrain, il ressort toutefois des pièces du dossier que le projet litigieux prévoit la création de 5 bâtiments distincts, séparés par des espaces verts et arborés,

présentant – à l'exclusion des aires de stationnement en sous-sol – une parfaite autonomie et distinction. Dans ces conditions, l'association requérante est fondée à soutenir que le projet litigieux, qui prévoit des distances entre les bâtiments A, B et C, d'une part, et entre les bâtiments D, E, d'autre part, en tous les points de ces bâtiments, inférieures à 8 mètres méconnaît les dispositions précitées de l'article UA8 du règlement du PLU.

18. En septième lieu, aux termes de l'article UA9 du règlement du PLU de la commune : « (...) *Pour la zone UAb : L'emprise au sol maximale des constructions est fixée à 60% de l'unité foncière* » et aux termes du lexique du règlement du PLU relatif à l'emprise au sol : « *Conformément à l'article R. 420-1 du code de l'urbanisme, l'emprise au sol est la projection verticale du volume de la construction existante ou à bâtir tous débords et surplombs inclus. Toutefois les ornements tels que les éléments de modénature et les marquises sont exclus ainsi que les balcons, les débords de toiture lorsqu'ils ne sont pas soutenus par des poteaux ou des encorbellements. Sont également exclues les voies d'accès, les rampes d'accès, les aires de stationnement non couvertes et les constructions en infrastructure ainsi que les sous-sols. L'emprise au sol maximale des constructions est calculée sur la partie de la superficie de l'unité foncière située dans la zone constructible concernée.* »

19. Le respect des règles d'urbanisme doit s'apprécier au regard de l'ensemble de l'unité foncière existant à la date à laquelle l'autorité administrative statue sur la demande qui lui est soumise, sans qu'y fasse obstacle l'intervention ultérieure d'une division cadastrale.

20. En l'espèce, le respect des dispositions précitées doit s'apprécier au niveau de l'ensemble de la zone Uab de la parcelle BM 173 pour laquelle la division primaire, indiquée dans le dossier de demande de permis de construire, n'a pas encore été réalisée. Il ressort des pièces du dossier, notamment du plan d'emprise au sol PC2 que l'emprise au sol du projet en zone UAb est de 1 915 m² sur une superficie de 9 687 m² soit une emprise au sol d'environ de 19,7%, inférieure aux 60% requis par les dispositions précitées pour la parcelle BM 173. En outre, il ressort dudit plan d'emprise au sol, annexé au plan de masse du permis initial du 19 mars 2024, lequel matérialise par un trait de couleur rouge les constructions entrant dans le calcul de l'emprise au sol, que les terrasses et balcons du projet litigieux étaient déjà inclus dans le calcul de l'emprise au sol, laquelle n'a pas été modifiée par le permis de construire modificatif. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions précitées doit être écarté.

21. En huitième lieu, aux termes de l'article UA11 du règlement du plan local d'urbanisme de la commune : « (...) *Les saillies : les constructions formées en encorbellement telles que loggia et balcon fermé sont interdites en saillie sur l'alignement mais autorisées dans le cas où l'immeuble est implanté en retrait de l'alignement. Les saillies doivent être situées à au moins 5 mètres au-dessus du sol. Elles sont limitées à 2 Mètres et n'excéderont pas 1 mètre²⁰ en surplomb du domaine public. Les climatiseurs doivent être encastrés u masqués par un coffrage.* ».

22. En l'espèce, il ressort des pièces du dossier que le permis rectificatif délivré le 7 juin 2024 indique que « la totalité des saillies auront une profondeur de 2 mètres ». L'association requérante soutient que cette modification, à savoir la réduction de la profondeur à 2 mètres, méconnaît l'article précité compte tenu de l'allongement de la longueur des saillies réalisée en parallèle. Si l'association requérante soutient que la longueur des saillies aurait été allongée pour compenser la perte de surface liée à la réduction de leur profondeur, elle ne l'établit pas. Il ressort en tout état de cause des dispositions précitées que ces dernières limitent simplement la profondeur des saillies et non leur longueur. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions précitées doit être écarté.

23. En neuvième lieu, aux termes de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme : « *Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations* ».

24. Il appartient à l'autorité d'urbanisme compétente et au juge de l'excès de pouvoir, pour apprécier si les risques d'atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique justifient un refus d'autorisation d'urbanisme sur le fondement de ces dispositions, de tenir compte tant de la probabilité de réalisation de ces risques que de la gravité de leurs conséquences, s'ils se réalisent. Il résulte par ailleurs de ces dispositions que lorsqu'un projet de construction est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique, l'autorisation d'urbanisme ne peut être refusée que si l'autorité compétente estime, sous le contrôle du juge, qu'il n'est pas légalement possible, au vu du dossier et de l'instruction de la demande, d'accorder l'autorisation en l'assortissant de prescriptions spéciales qui, sans apporter au projet de modifications substantielles nécessitant la présentation d'une nouvelle demande, permettraient d'assurer la conformité de la construction aux dispositions législatives et réglementaires dont l'administration est chargée d'assurer le respect.

25. D'une part, l'association requérante soutient que le projet litigieux va induire un risque d'inondation du secteur en raison de la pente de l'ordre de 26% vers l'avenue Cernuschi en l'absence de garanties sur le fonctionnement des bassins de rétention sous les lacets Cernuschi. Il ressort toutefois des pièces du dossier, notamment de l'étude hydraulique et hydrologique du cabinet « Eau et Perspectives » du 6 novembre 2023 que la pente des lacets est de l'ordre de 20% et que la gestion des eaux pluviales du projet litigieux, notamment des 3 principaux bassins versants du site – bassin versant « projet », bassin versant « hôtel » et bassin versant « lacets »-, sera assurée par un bassin de rétention dimensionné pour le projet, et que plusieurs axes d'écoulement naturels sont existants sur le site notamment en partie sud-est. Si l'association requérante soutient que les barmes existants n'ont pas fait l'objet d'aucun examen, elle ne l'établit pas. Enfin si elle soutient que ladite étude hydraulique et hydrologique aurait dû porter sur l'ensemble de la parcelle BM 173, il ressort précisément des termes de cette dernière qu'elle porte sur l'intégralité de la parcelle, notamment les bassins versants et barmes situés sur le haut des lacets correspondant à la future parcelle A du projet, laquelle indique d'ailleurs prendre en considération « l'entièreté des aménagements de l'hôtel de la Tournerie ». Dans ces conditions, et alors que la société pétitionnaire s'est engagée à mettre en œuvre l'ensemble des mesures et préconisations définies par la direction eau et assainissement de la communauté d'agglomération de la Riviera française, laquelle a émis un avis favorable au projet moyennant le respect de prescriptions qui ont été intégralement reprises, la première branche du moyen tiré de la méconnaissance de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme relative au risque inondation doit être écartée.

26. D'autre part, si l'association requérante soutient que la réalisation du projet litigieux, lequel prévoit la construction de 118 logements et 145 places de stationnement, va générer une augmentation du trafic routier et entraîner une insécurité pour les usagers de la voie publique, elle ne l'établit pas. En tout état de cause il ressort des pièces du dossier, notamment de la notice de présentation PC4 que l'accès piéton et automobile au projet litigieux se fera par un point unique situé sur l'Avenue Cernuschi, voie secondaire à sens unique, desservant uniquement les propriétés riveraines. Dans ces conditions, et alors qu'il ressort des pièces du dossier que cette voie rectiligne, formant une contre-allée à la voie principale du Cours René Coty ne présente pas de déclivité, que la vitesse y est limitée et qu'elle ne présente ainsi pas de danger particulier, la seconde branche du moyen tiré de la méconnaissance de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme relative au risque routier doit être écartée.

27. Enfin, en dixième lieu, 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 ».*

28. Les dispositions de l'article UA11 du règlement du PLU de Menton relatif à l'aspect extérieur des constructions ont le même objet que celles de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme et posent des exigences qui ne sont pas moindres. Dès lors, c'est par rapport aux dispositions du règlement du plan local d'urbanisme que doit être appréciée la légalité de l'arrêté attaqué.

29. Pour apprécier si un projet de construction porte atteinte, en méconnaissance des dispositions précitées, au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales, il appartient à l'autorité administrative d'apprécier, dans un premier temps, la qualité du site sur lequel la construction est projetée et d'évaluer, dans un second temps, l'impact que cette construction, compte tenu de sa nature et de ses effets, pourrait avoir sur le site.

30. En l'espèce, il ressort des pièces du dossier que le terrain assiette du projet litigieux, situé dans le centre-ville de la commune de Menton, présente au sud un style architectural assez hétérogène composé essentiellement d'immeubles collectifs, dépourvu de caractère particulier et de toute homogénéité architecturale, au nord le site de la tournerie caractérisé par une végétation dense. Il ressort des pièces du dossier, notamment du plan PC6, que l'insertion du projet dans l'environnement s'appuie sur deux éléments principaux, à savoir la présence d'une seule façade du projet, celle du bâtiment A, sur l'avenue Cernuschi qui, par son gabarit et son architecture s'intègre dans le front bâti existant ainsi que le choix, pour les autres bâtiments d'une succession discontinue sur le reste de la parcelle permettant de créer des vues intermédiaires, des pénétrations végétales et d'éviter l'effet de masse. En outre, il ressort également des pièces du dossier que les matériaux utilisés dans le projet sont traditionnels avec l'utilisation de tuiles de terre cuite pour les toitures assurant une intégration du projet. Concernant la hauteur du projet litigieux, le photomontage d'insertion fait ressortir une similitude de hauteur et de volumétrie entre le projet litigieux et les bâtiments environnants avoisinants. Par ses caractéristiques, le projet ne présente ainsi pas un aspect incompatible avec le caractère ou l'intérêt des lieux avoisinants, des sites et des paysages. En outre, il ressort des pièces du dossier que l'architecte des Bâtiments de France a émis un avis favorable sur le projet le 22 janvier 2024, avec prescription, laquelle a été reprise dans le permis de construire litigieux. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions précitées doit être écarté.

Sur l'application de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme :

31. Aux termes de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction issue de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique : *« Sans préjudice de la mise en œuvre de l'article L. 600-5, le juge administratif qui, saisi de conclusions dirigées contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager ou contre une décision de non-opposition à déclaration préalable estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'un vice entraînant l'illégalité de cet acte est susceptible d'être régularisé, sursoit à statuer, après avoir invité les parties à présenter leurs observations, jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation, même après l'achèvement des travaux. Si une mesure de régularisation est notifiée dans ce délai au juge, celui-ci statue après avoir invité les parties à*

présenter leurs observations. Le refus par le juge de faire droit à une demande de sursis à statuer est motivé ».

32. Il résulte de ces dispositions, éclairées par les travaux parlementaires, que lorsque le ou les vices affectant la légalité de l'autorisation d'urbanisme dont l'annulation est demandée, sont susceptibles d'être régularisés, le juge doit surseoir à statuer sur les conclusions dont il est saisi contre cette autorisation. Il invite au préalable les parties à présenter leurs observations sur la possibilité de régulariser le ou les vices affectant la légalité de l'autorisation d'urbanisme. Le juge n'est toutefois pas tenu de surseoir à statuer, d'une part, si les conditions de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme sont réunies et qu'il fait le choix d'y recourir, d'autre part, si le bénéficiaire de l'autorisation lui a indiqué qu'il ne souhaitait pas bénéficier d'une mesure de régularisation. Un vice entachant le bien-fondé de l'autorisation d'urbanisme est susceptible d'être régularisé, même si cette régularisation implique de revoir l'économie générale du projet en cause, dès lors que les règles d'urbanisme en vigueur à la date à laquelle le juge statue permettent une mesure de régularisation qui n'implique pas d'apporter à ce projet un bouleversement tel qu'il en changerait la nature même.

33. Le vice constaté au point 17 du présent jugement entachant d'illégalité les arrêtés litigieux peut être régularisé sans entraîner un bouleversement du projet tel qu'il en changerait la nature même. Les parties ayant été informées de ce que le tribunal était susceptible de surseoir à statuer en application des dispositions de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme, il y a ainsi lieu de surseoir à statuer jusqu'à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la notification du présent jugement, dans l'attente de la notification au tribunal du permis de construire régularisant les vices constatés. Il y a lieu de réserver tous droits et moyens des parties, sur lesquels il n'a pas été expressément statué par ce jugement, jusqu'en fin d'instance.

D E C I D E :

Article 1er : Il est sursis à statuer sur la requête de l'association A, Menton et environs jusqu'à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la date de notification du présent jugement, impartie à la société civile de construction vente MB et à la commune de Menton pour transmettre au tribunal la mesure de régularisation qu'implique le vice mentionné au point 17, en application de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme.

Article 2 : Tous droits et moyens des parties sur lesquels il n'est pas expressément statué par le présent jugement sont réservés jusqu'en fin d'instance.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à l'association A, Menton et environs, à la commune de Menton et à la société civile de construction vente MB.

Délibéré après l'audience du 10 juin 2025 à laquelle siégeaient :

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

Rendu public par mise à disposition au greffe, le 30 juin 2025

La rapporteure,

signé

S. Cueilleron

Le président,

signé

F. Silvestre-Toussaint-Fortesa

La greffière,

signé

C. Martin

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

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

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NICE**

N° 2401691

ASSOCIATION P.
FEDERATION A.
Mme M.
M. B.

M. Frédéric Silvestre-Toussaint-Fortesa
Président-rapporteur

M. Matthieu Holzer
Rapporteur public

Audience du 23 janvier 2025
Décision du 24 janvier 2025

C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Nice
(2ème chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés les 26 mars 2024, 3 novembre 2024 et 26 décembre 2024, l'association « P. », la fédération A., Mme M. et M. B., représentés par Me Marques, demandent au tribunal :

1°) d'annuler la délibération du 25 septembre 2023 par laquelle le conseil métropolitain de la métropole Nice Côte d'Azur a déclaré d'intérêt général le projet portant sur la création d'un parc photovoltaïque sur la commune de Levens et a approuvé cette déclaration emportant mise en compatibilité du plan local d'urbanisme métropolitain, ensemble la décision portant rejet de leur recours gracieux daté du 27 novembre 2023, née du silence gardé par le président de la métropole Nice Côte d'Azur sur ce recours ;

2°) de mettre à la charge de la métropole Nice Côte d'Azur la somme de 5 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Les requérants soutiennent que :

- leur requête est recevable dès lors qu'elle n'est pas tardive et que chacun des requérants justifie d'un intérêt à agir à l'encontre de la délibération attaquée du 25 septembre 2023 ;

- à titre liminaire, l'avis du 5 juin 2023 rendu par le commissaire enquêteur doit être qualifié d'avis favorable avec réserves ;
- la délibération attaquée ne pouvait être adoptée sans méconnaître les dispositions de l'article L. 153-58 du code de l'urbanisme ;
- ladite délibération méconnaît les dispositions de l'article L. 122-5 du code de l'urbanisme ;
- ladite délibération méconnaît les dispositions de l'article L. 151-11 du code de l'urbanisme ;
- le projet portant sur la création d'un parc photovoltaïque sur la commune de Levens ne saurait être regardé comme présentant un caractère d'intérêt général au sens des dispositions de l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme ;
- les modifications apportées au règlement du plan local d'urbanisme métropolitain sont entachées d'incohérences avec le projet d'aménagement et de développement durables, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 151-8 du code de l'urbanisme ;
- les irrégularités affectant l'évaluation environnementale, tirées de son caractère insuffisant et de l'absence d'étude d'impact, sont de nature à entacher d'illégalité la délibération attaquée ;
- l'absence d'études préalables relatives au choix du site d'implantation du projet ayant été déclaré d'intérêt général par la délibération litigieuse dans le rapport de présentation, rendant le plan local d'urbanisme métropolitain incompatible avec le schéma régional d'aménagement de développement durable et d'égalité des territoires et illégal au regard du cadre régional des parcs photovoltaïques en région Provence-Alpes-Côte-d'Azur, entache d'illégalité ladite délibération ;
- le classement de la zone d'implantation du projet ayant été déclaré d'intérêt général par la délibération litigieuse en zone 1AUph est entaché d'illégalité au regard de la trame verte et bleue ce qui est de nature à entraîner l'illégalité de ladite délibération ;
- les irrégularités de l'enquête publique tirées de l'incomplétude du dossier de ladite enquête, de la circonstance selon laquelle, du fait de ces incomplétudes, le commissaire enquêteur ne s'est pas prononcé sur le véritable projet objet de cette même enquête, de ce qu'aucune enquête publique complémentaire ne pouvait avoir lieu sans méconnaître les dispositions des articles L. 123-14 et L. 123-9 du code de l'environnement et de ce que les conseillers métropolitains ont été irrégulièrement convoqués et informés, entachent d'illégalité la délibération attaquée ;
- la délibération litigieuse a été adoptée en méconnaissance des exigences imposées par les dispositions de l'article R. 104-24 du code de l'urbanisme.

Par deux mémoires en défense, enregistrés les 6 septembre 2024 et 2 décembre 2024, la métropole Nice Côte d'Azur, prise en la personne de son président en exercice, représentée par Me Billard, conclut, dans le dernier état de ses écritures, au rejet de la requête, à titre subsidiaire, à ce que le tribunal sursoit à statuer dans l'attente des mesures de régularisation requises et, en tout état de cause, à ce que le tribunal mette à la charge des requérants la somme de 5 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La métropole soutient :

- à titre principal, que la requête est irrecevable dès lors qu'elle est tardive, que Mme M. et M. B. sont dépourvus d'intérêt à agir et que les associations requérantes sont, quant à elles, dépourvues de qualité pour agir ;
- à titre subsidiaire, qu'aucun des moyens de la requête n'est fondé.

Par deux mémoires en défense, enregistrés les 12 septembre 2024 et 14 janvier 2025, la société monégasque de l'électricité et du gaz, représentée par la société civile professionnelle Piwnica et Molinié, conclut au rejet de la requête et à ce que le tribunal mette à la charge des requérants la somme de 5 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La société soutient :

- à titre principal, que la requête est irrecevable dès lors que ni les associations requérantes ni Mme M. et M. B. ne justifient d'un intérêt à agir ;
- à titre subsidiaire, qu'aucun des moyens de la requête n'est fondé.

La requête a été communiquée à la commune de Levens qui n'a pas produit d'observations.

Par un courrier du 14 janvier 2025, 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 d'ordre public relevé d'office tiré de la tardiveté de la requête dès lors que le recours gracieux des requérants daté du 27 novembre 2023 n'a pas eu pour effet de proroger le délai de recours contentieux à l'encontre de la délibération attaquée du 25 septembre 2023, en application des dispositions du II de l'article R. 311-6 du code de justice administrative.

Les requérants ont produit leurs observations par des mémoires enregistrés les 16 et 21 janvier 2025.

La métropole Nice Côte d'Azur a produit ses observations par un mémoire enregistré le 21 janvier 2025.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code de l'environnement,
- le code de l'urbanisme ;
- le décret n°2022-1379 du 29 octobre 2022 relatif au régime juridique applicable au contentieux des décisions afférentes aux installations de production d'énergie à partir de sources renouvelables (hors énergie éolienne) et aux ouvrages des réseaux publics de transport et de distribution d'électricité ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique du 23 janvier 2025 :

- le rapport de M. Silvestre-Toussaint-Fortesa, président ;
- les conclusions de M. Holzer, rapporteur public,
- et les observations de Mme M., requérante.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération du 25 septembre 2023, le conseil métropolitain de la métropole Nice Côte d'Azur a déclaré d'intérêt général le projet, porté par la société monégasque de l'électricité et du gaz (ci-après, « SMEG »), relatif à la création d'un parc photovoltaïque sur la commune de Levens et a approuvé cette déclaration emportant mise en compatibilité du plan local d'urbanisme métropolitain (ci-après, « PLUm »). Par un courrier daté du 27 novembre 2023 et remis en main

propre le même jour, l'association « P. », la fédération A. ainsi que Mme M. et M. B., propriétaires de parcelles situées sur la commune de Levens, ont formé un recours gracieux contre cette délibération, qui est toutefois resté sans réponse de la part du président de la métropole Nice Côte d'Azur. Par la présente requête, l'association « P. », la fédération A. ainsi que Mme M. et M. B. demandent alors au tribunal d'annuler cette délibération du 25 septembre 2023, ensemble la décision portant rejet de leur recours gracieux, née du silence gardé par le président de la métropole Nice Côte d'Azur sur ce recours.

Sur la recevabilité de la requête :

2. D'une part, aux termes de l'article L. 411-1 du code des relations entre le public et l'administration : « *Sous réserve de dispositions législatives et réglementaires spéciales ou contraires, les règles applicables aux recours administratifs sont fixées par les dispositions qui suivent* ». Aux termes de l'article L. 411-2 de ce même code : « *Toute décision administrative peut faire l'objet, dans le délai imparti pour l'introduction d'un recours contentieux, d'un recours gracieux ou hiérarchique qui interrompt le cours de ce délai. / Lorsque dans le délai initial du recours contentieux ouvert à l'encontre de la décision, sont exercés contre cette décision un recours gracieux et un recours hiérarchique, le délai du recours contentieux, prorogé par l'exercice de ces recours administratifs, ne recommence à courir à l'égard de la décision initiale que lorsqu'ils ont été l'un et l'autre rejetés* ».

3. D'autre part, aux termes de l'article R. 421-1 du code de justice administrative : « *La juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée. / (...)* ». En outre, aux termes de l'article R. 311-6 de ce même code : « *I.- Le présent article régit les litiges portant sur les installations et ouvrages suivants, y compris leurs ouvrages connexes : / (...) ouvrages de production d'électricité à partir de l'énergie solaire photovoltaïque d'une puissance égale ou supérieure à 5 MW ; / (...) Il s'applique aux décisions suivantes, y compris de refus, à l'exception des décisions prévues à l'article R. 311-1 et des décisions entrant dans le champ de l'article R. 811-1-1 du présent code : / (...) 7° Le permis de construire mentionné à l'article L. 421-1 du code de l'urbanisme ; / (...) 25° Les actes préalables nécessaires à l'adoption des décisions mentionnées au présent I. / II.- Le cas échéant par dérogation aux dispositions spéciales applicables aux décisions mentionnées au I, le délai de recours contentieux contre ces décisions est de deux mois à compter du point de départ propre à chaque réglementation. Ce délai n'est pas prorogé par l'exercice d'un recours administratif. / (...)* ».

4. D'une part, les dispositions précitées de l'article R. 311-6 du code de justice administrative, qui y ont été introduites par le décret n°2022-1379 du 29 octobre 2022 susvisé, prévoient un régime contentieux spécifique destiné à réduire la durée des procédures juridictionnelles engagées à l'encontre de projets portant sur l'installation de production d'énergie à partir de sources renouvelables dans le but d'atteindre, d'une part, l'objectif auquel s'est engagé la France, tant à l'échelle internationale qu'europpéenne, de réduction des émissions de gaz à effet de serre et, d'autre part, celui de diminution de la dépendance aux produits énergétiques importés. Un tel dispositif qui s'applique notamment, en application du 25° de l'article R. 311-6 précité du code de justice administrative, à tout acte préalable nécessaire à l'adoption des décisions mentionnées au I de ce même article, doit nécessairement, au regard du but qu'il poursuit, à savoir purger dans un délai contraint de tout litige la réalisation d'une installation de production d'énergie à partir de sources renouvelables, être regardé comme s'appliquant aux recours dirigés contre l'ensemble des décisions relatives à la mise en œuvre de telles installations. Dans ces conditions, la délibération attaquée par laquelle le conseil métropolitain de la métropole Nice Côte d'Azur a déclaré d'intérêt général le

projet portant sur la création d'un parc photovoltaïque sur la commune de Levens et a approuvé cette déclaration emportant mise en compatibilité du PLUm, préalable nécessaire à l'obtention de toute autorisation d'urbanisme permettant sa réalisation, doit être regardée comme entrant dans le champ d'application des dispositions précitées de l'article R. 311-6 du code de justice administrative.

5. D'autre part, il ressort des pièces du dossier que, par un courrier daté du 27 novembre 2023, remis en main propre le jour même, les requérants ont formé un recours gracieux contre la délibération attaquée du 25 septembre 2023. En application du II de l'article R. 311-6 précité du code de justice administrative, qui est, ainsi que cela a été dit au point précédent, applicable en l'espèce, un tel recours gracieux n'a toutefois pas eu pour effet de proroger, à leur égard, le délai de recours contentieux à l'encontre de ladite délibération, délai qui expirait ainsi le 29 janvier 2024 (le 28 janvier 2024 étant un dimanche). Dans ces conditions, la présente requête, qui a été enregistrée au greffe du tribunal le 26 mars 2024, doit être regardée, ainsi que les parties en ont été informées par le tribunal, comme étant tardive et, par suite, irrecevable.

Sur les frais liés au litige :

6. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de la métropole Nice Côte d'Azur la somme demandée par les requérants au titre des frais qu'ils ont exposés et non compris dans les dépens.

7. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge des requérants les sommes demandées tant par la métropole Nice Côte d'Azur que par la SMEG sur le fondement des mêmes dispositions.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête présentée par l'association « P. », la fédération A., Mme M. et M. B. est rejetée.

Article 2 : Les conclusions présentées par la métropole Nice Côte d'Azur et par la SMEG au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à l'association « P. », à la fédération A., à Mme M., à M. B., à la société monégasque de l'électricité et du gaz et à la métropole Nice Côte d'Azur.

Copie en sera adressée au préfet des Alpes-Maritimes et à la commune de Levens.

Délibéré après l'audience du 23 janvier 2025, à laquelle siégeaient :

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

Rendu public par mise à disposition au greffe, le 24 janvier 2025.

Le président-rapporteur,

L'assesseure la plus ancienne,

signé

F. Silvestre-Toussaint-Fortesa

Signé

S. Cueilleron

La greffière,

signé

C. Martin

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

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

Quelques enseignements sur l'effet non prorogatif des recours gracieux

Note sous TA Nice, 24 janvier 2025, *Association P. a.*, n°2401691

Bien que là ne soit pas son seul atout, le territoire de la commune de Levens bénéficie d'un ensoleillement à faire rougir de nombreuses autres communes. Outre qu'il participe de l'attractivité, notamment touristique, du département des Alpes-Maritimes, il offre à son territoire une utile richesse qui lui permet de contribuer à l'effort national de décarbonation de la production d'énergie électrique. Il n'est donc pas étonnant que le Mont Arpasse, point culminant de la commune de Levens, ait été choisi par la société monégasque d'électricité et de gaz (ci-après « SMEG ») pour devenir le siège d'un projet de parc de panneaux photovoltaïques au sol. La métropole de Nice Côte d'Azur, à laquelle appartient la commune de Levens, a dû pour cela faire évoluer les règles prévues par le plan local d'urbanisme métropolitain (ci-après « PLUm »). En leur état initial, elles n'autorisaient effectivement pas, au droit du secteur choisi par la SMEG, ce type d'installation. D'une superficie de 11,7 ha, il était classé en zone Nas et compris dans une trame verte et bleue protégée par le PLUm compte tenu de la présence d'un réservoir de biodiversité à enjeu écologique fort.

Afin de lever ce premier obstacle, la métropole a utilisé l'expédiente procédure de la déclaration de projet que la loi industrie verte du 23 octobre 2023 a expressément étendu aux projets d'implantation d'une installation de production d'énergies renouvelables au sens de l'article L. 211-1 du code de l'énergie. Un projet de parc photovoltaïque entrant assurément dans son champ, l'organe délibérant a donc pu le déclarer d'intérêt général et, consécutivement, le mettre en compatibilité avec le PLUm. C'est tout l'objet de la délibération du 25 septembre 2023 prise par le conseil métropolitain de la métropole Nice Côte d'Azur qui, par ce biais, a pu procéder au reclassement du secteur en zone 1AUph et créer une OAP intitulée « centrale photovoltaïque-Levens ». Considérant néanmoins qu'une telle évolution était entachée d'illégalité, une association et deux particuliers ont d'abord adressé, le 27 novembre 2023, un recours gracieux au président de la métropole Nice Côte d'Azur. Ce dernier étant resté silencieux, une décision implicite de rejet est née au bout de deux mois. Par une requête enregistrée le 26 mars 2024, ils ont ensuite saisi le tribunal administratif de Nice pour obtenir l'annulation de la délibération contestée, ensemble la décision implicite portant rejet de leur recours gracieux.

L'issue de ce premier litige (un second a subséquentement été ouvert contre le permis de construire délivré à la SMEG par un autre requérant, conduisant sur un sursis à statuer aux fins de régularisation de l'étude d'impact : TA Nice, 28 février 2025, *LPO PACA*, n°2402302), justifiait de trancher une question qui fait tout son intérêt. Il appartenait au juge de déterminer si la délibération contestée entraînait, ou non, dans le champ d'application de l'article R. 311-6 du code de justice administrative (ci-après « CJA ») en application duquel l'exercice d'un recours gracieux n'a plus pour effet de proroger le délai de recours contentieux. Par un jugement en date du 24 janvier 2025, le tribunal a considéré que la délibération était bien visée par cette disposition de sorte que l'exercice préalable du recours gracieux n'avait pas pu proroger le délai de recours contentieux. Il en conclut que la requête introduite devant lui en mars 2024 est entachée de tardiveté. En cela, il a été suivi en appel (CAA Marseille, 18 septembre 2025, n°25MA00771).

Ce litige illustre et précise le champ d'application de l'article R. 311-6 du CJA qui, de façon assez remarquable, restreint les délais de recours contre les décisions réglementaires, ce qui, en contentieux de l'urbanisme, est tout à fait novateur. Si une telle solution était attendue au regard de la rédaction de l'article précité (I), les effets de son application peuvent paraître, en revanche, et de façon générale, plus mitigés (II).

I- Une solution attendue

Pour arriver à la solution d'espèce, le tribunal administratif de Nice s'est d'abord attelé à préciser le sens de la règle qu'il lui incombait d'interpréter (A). Après cet utile effort de pédagogie, il l'a, ensuite, appliquée au cas d'espèce pour rejeter le recours, ce qui témoigne nettement de son efficacité pour sécuriser la situation des porteurs de projet (B).

A- Le sens de la règle

Dans le but d'accélérer la décarbonation de la production d'électricité, le droit positif a fait l'objet de nombreuses modifications pour limiter le risque contentieux qui pèse sur les installations qui en sont le siège. A ce titre, le décret n° 2022-1379 du 30 octobre 2022 introduit un article R. 311-6 dans le CJA qui remet en cause, à titre expérimental (la disposition n'est applicable qu'à l'égard des décisions prises entre le 1^{er} novembre 2022 et le 31 décembre 2026), une règle parfaitement généralisée et digérée par les praticiens spécialistes du droit de l'urbanisme et de l'environnement, qui tient à l'effet prorogatif du délai de recours contentieux par suite de l'exercice, dans le délai requis de deux mois, d'un recours administratif, qu'il soit hiérarchique ou gracieux. L'article L. 411-2 du code des relations entre le public et l'administration (ci-après « CRPA ») prévoit que le délai de recours contentieux ne débute, en cas d'exercice d'un recours administratif, qu'à compter soit de son rejet explicite, soit de son rejet implicite, décision qui naît à l'issue d'un délai de deux mois. En cas d'exercice d'un recours administratif, le délai total de recours contentieux peut devoir s'étaler sur presque 6 mois avant de s'épuiser. Aux yeux des opérateurs désireux d'entreprendre les travaux autorisés pour produire de l'énergie « verte » dans les meilleurs délais, cela fait peser sur leur projet un risque contentieux qui peut être de nature à retarder leur exécution. Sans compter l'incertitude générée par l'éventuelle saisine du juge administratif et ce, nonobstant le caractère non suspensif des recours.

La règle ainsi exposée n'est toutefois pas intangible. L'article L. 411-1 du CRPA prévoit que son application « *sous réserve de dispositions législatives et réglementaires spéciales* ». Faisant office de disposition réglementaire spéciale, l'article R. 311-6 du CJA supprime donc le caractère prorogatif attaché à l'exercice d'un recours administratif contre un ensemble de décisions qu'il liste expressément. L'objectif, que rappelle de façon pédagogique le tribunal administratif de Nice, est de réduire la durée des procédures juridictionnelles engagées à l'encontre des projets portant sur l'installation de production d'énergie à partir de sources renouvelables dans le but d'atteindre, d'une part, l'objectif auquel s'est engagé la France de réduction des émissions de gaz à effet de serre et, d'autre part, de diminution de la dépendance aux produits énergétiques importés.

Voulant brasser « large », l'article précité vise l'ensemble des décisions, d'acceptation ou de refus, qui, directement ou non, doivent précéder, selon les circonstances, les installations d'une puissance supérieure à 5MWc. Parmi elles, figure une série de 24 décisions individuelles créatrices de droit comme les autorisations environnementales, les autorisations d'occupation du domaine public et, sans prétendre à l'exhaustivité, les déclarations préalables et permis de construire délivrés en application du code de l'urbanisme. De façon plus inédite, le texte vise, dans un 25°, les actes préalables nécessaires à l'adoption

des 24 autres décisions. Il s'agit en réalité de décisions de nature réglementaires non créatrices de droit, ce qui est assez novateur et fait tout l'intérêt du contentieux présentement commenté.

En ce sens, le tribunal administratif de Nice relève de façon pédagogique que l'article R. 311-6 II 25° doit « *nécessairement, au regard du but qu'il poursuit, à savoir purger dans un délai contraint de tout litige la réalisation d'une installation de production d'énergie à partir de sources renouvelables, être regardé comme s'appliquant aux recours dirigés contre l'ensemble des décisions relatives à la mise en œuvre de telles installations* ». Il en déduit que la délibération contestée entre dans son champ d'application dans la mesure où elle constitue « *un préalable nécessaire à l'obtention de toute autorisation d'urbanisme permettant sa réalisation* ». La solution est, au regard du texte, plus que logique en ce que c'est précisément pour lever l'obstacle à la délivrance ultérieure d'une autorisation d'urbanisme que le PLUm a fait l'objet d'une mise en compatibilité par le biais d'une déclaration d'intérêt général sur le fondement de l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme.

B- L'application de la règle

Le mode d'emploi de l'article R. 311-6 du CJA tel qu'exposé par les juges du fond a manifestement échappé aux auteurs du recours contre la délibération approuvant la mise en compatibilité du PLUm.

Ceux-ci n'ont en effet pas directement saisi le tribunal administratif de Nice comme le rapporte le jugement. Désireux d'éviter d'emblée une discussion contentieuse, ils ont formé, après avoir activement participé à l'enquête publique, un recours gracieux à son encontre qu'ils ont remis, étant manifestement pris par le temps, en main propre au président de Nice métropole le 27 novembre 2023, soit le dernier jour du délai de deux mois ouvert par l'adoption de la délibération. Si pour éviter d'encourir la tardiveté ils se sont rendus au siège de l'autorité administrative compétente pour déposer leur recours gracieux, ils auraient pu faire l'économie d'un tel déplacement puisque la date à prendre en compte pour computer les délais est désormais celle du dépôt du recours, non de sa réception, que celui-ci, d'ailleurs, soit administratif (CAA Versailles, 1^{er} juillet 2024, n°21VE03465 ; CE, 30 juin 2025, n° 494973) ou contentieux (CE, 13 mai 2024, n°466541). Néanmoins, leur recours n'aurait pour autant pas été sauvé par cette bien utile clarification jurisprudentielle.

Conformément en effet à l'article R. 311-6 II du CJA, l'exercice, contre la délibération contestée, d'un recours gracieux n'a pas eu pour effet de proroger le délai de recours contentieux de telle sorte que le dépôt, au greffe du tribunal, d'un recours contentieux le 26 mars 2024 ne pouvait qu'encourir la tardiveté.

Il sera observé, à cet égard, que la requête est rejetée à raison de son irrecevabilité non par le biais d'une ordonnance d'irrecevabilité manifeste prise sur le fondement de l'article R. 222-1 4° du CJA, ainsi qu'il a pu en aller dans d'autres contentieux, mais par le truchement d'un jugement rendu à la suite de débats contradictoires nourris qui furent ponctués par une audience et le prononcé corrélatif, par le rapporteur public, de conclusions. L'on peut ici se risquer à penser qu'un tel cheminement procédural fut emprunté parce que la disposition dont il est fait application n'est pas complètement connue de sorte que l'irrecevabilité n'est pas apparue manifeste ou, pour le dire autrement, immédiatement, aux yeux du tribunal. Il est, à ce titre, encore possible de relever que c'est bien ce dernier qui a relevé l'irrecevabilité par le truchement d'un moyen d'ordre public soulevé en application de l'article R. 611-7 du CJA. Non les parties défenderesses à l'instance, à qui la règle semble avoir échappé.

En appel, les requérants ont tenté de renverser la solution retenue par les juges niçois en amenant, en vain, deux nouveaux éléments. Au moyen tiré de ce que le délai de recours ne leur était pas opposable en application de l'article R. 421-5 du CJA, la cour administrative d'appel rétorque, à juste titre dès lors qu'il

s'agit d'un acte réglementaire, que l'obligation faite à l'administration de mentionner les voies et délais de recours contre une décision administrative n'est applicable qu'aux décisions devant être notifiées. L'absence, ensuite, de tout accusé de réception du recours gracieux mentionnant ces mêmes voies et délais de recours est de même sans incidence sur l'issue du litige car l'exercice de ce recours n'a pas été de nature à interrompre le délai de recours contentieux.

Méconnue par les requérants dans ce litige, une telle règle l'a été dans de nombreuses autres affaires sans qu'il soit possible, pour ces derniers, d'actionner d'autres leviers contentieux, ainsi qu'il en a pu aller en l'espèce, par une autre association, contre le permis de construire délivré à la SMEG. Cela montre que le dispositif établi est d'une particulière efficacité pour réduire la durée des procédures juridictionnelles. La défense légitime de leurs intérêts n'empêche pas de s'interroger sur les implications que de telles solutions engendrent.

II- Des implications mitigées

L'application de la règle en cause permet globalement, ainsi que le montre le sens de la solution retenue par le juge administratif dans l'affaire commentée, de sécuriser les projets d'énergie « verte ». Si l'objectif semble assuré, la rédaction de l'article montre qu'il ne l'est que partiellement (A). Surtout, la sécurisation apportée aux porteurs de projets titulaires d'une autorisation s'opère ici très nettement au détriment des requérants (B).

A- Une sécurisation partielle

La conséquence de l'irrecevabilité du recours est immédiate et attendue en ce qu'elle empêche le juge de procéder à une analyse au fond du recours porté devant lui. Dans la balance entre la production d'énergie « verte » et la protection des paysages et de la biodiversité, cette affaire illustre au combien le pouvoir réglementaire a fait le choix de privilégier le premier impératif. On peut le comprendre au regard des nécessités liés à la lutte contre changement climatique et aux tensions géopolitiques actuelles qui ont conduit, il ne faut pas l'oublier, à une hausse temporaire mais sévère de l'inflation après la crise du Covid-19 avec les conséquences sur les finances publiques et le pouvoir d'achat des ménages que l'on sait.

Néanmoins, compte tenu de son caractère dérogatoire, ce double dispositif n'a pas manqué de faire l'objet d'une critique contentieuse devant le Conseil d'Etat qui en a validé le contenu. Il a notamment considéré que le décret ne porte aucune atteinte, d'abord, à un droit au recours juridictionnel effectif dès lors que « *le pouvoir réglementaire s'est borné à appliquer à ces décisions le délai de recours de droit commun résultant de l'article R. 421-1 du code de justice administrative* ». Ensuite, il considère que le principe de non-régression en matière environnementale n'est pas davantage méconnu au motif qu'il ne peut être utilement invoqué pour contester des dispositions « *aménageant le régime contentieux applicable aux décisions visées par le décret attaqué* » (CE, 12 avril 2024, *Conférence des bâtonniers de France*, n° 4700092).

S'il ressort indéniablement renforcé, l'objectif de sécurisation n'est toutefois qu'imparfaitement atteint. D'abord, il ne vise que les installations de panneaux photovoltaïques dont la puissance est supérieure à 5 MWc, c'est-à-dire, en pratique, que les règles ne concernent pas les installations qui sont le moins porteuses d'enjeux. Ensuite, il fait entrer dans son champ d'application les décisions de refus d'autorisation, ce qui est assez étonnant. Enfin, il risque, à terme, lorsque le dispositif sera parfaitement connu par les praticiens, de systématiser les recours contentieux.

En faisant d'ores et déjà montre de sa capacité à limiter notablement leur accès au prétoire, la sécurisation amène avec elle des conséquences plus qu'ambivalentes.

B- Une sécurisation ambivalente

Le dispositif appliqué au bénéfice de la SMEG amène à se questionner sur un dernier point. Dans un Etat de droit, si la sécurité juridique implique, d'un côté, que les résultats que l'on a pu prévoir compte tenu des diverses contraintes que le droit impose ne soient pas remis en cause par la suite, en particulier devant le juge après de longs délais, elle vise aussi à ce que les usagers puissent avoir une bonne connaissance du droit applicable, c'est-à-dire que ce dernier soit accessible, intelligible et cohérent.

Or, comme l'illustre l'affaire dont a eu à connaître le tribunal administratif de Nice, il semble bien que le dispositif prévu par l'article R. 311-6 II du CJA ne soit que trop peu connu des requérants, à tout le moins pour le moment. Il a été, à ce titre, précédemment relevé que le moyen tiré de la tardiveté du recours avait échappé aux deux défendeurs à l'instance – Nice Métropole Côte d'Azur et la SMEG, de sorte que, sans la sagacité du tribunal, il n'aurait pas fait l'objet d'un débat. Le nombre relativement important de recours entaché de tardiveté montre que le dispositif n'est pas plus guère connu par des praticiens pourtant parfaitement rompus à la singularité du contentieux de l'urbanisme et de l'environnement.

Dans l'affaire commentée, il faut en outre bien avouer que l'applicabilité de la règle au litige était difficilement saisissable, même avec le recul que la lecture du jugement procure. Déjà, elle n'est pas codifiée dans le code de l'urbanisme, mais dans le code de justice administrative. S'il ne s'agit pas d'un obstacle dirimant, l'absence de toute référence à cette règle dans le code de l'urbanisme peut l'être. Et pour cause. Ce dernier comporte, tant dans sa partie législative que réglementaire, un livre VI tout entier consacré aux « dispositions relatives au contentieux de l'urbanisme ». Le praticien peut aisément penser que les restrictions particulières au droit au recours se trouvent, au moins par renvoi, renseignées dans ce livre. Mais tel n'est pas le cas. Par surcroît, l'acte contesté est en l'espèce un acte de nature réglementaire. Or, à leur égard, jamais les différentes réformes n'ont limité, plus que ne le fait le droit commun, l'accès au prétoire du juge. La particularisation du contentieux de l'urbanisme, tout comme, dans son sillage, de l'environnement, a essentiellement concerné les autorisations individuelles. En l'occurrence pourtant, la délibération portant mise en compatibilité du PLUm était bien visée par l'article R. 311-6 du CJA. Eu égard à la façon dont elle a été codifiée, plus d'un requérant n'aurait pas vu l'obstacle.