TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NICE



Octobre 2026 – N°62

Lettre de jurisprudence

Mai-août 2026

JURISPRU-
DENCE

SOMMAIRE

Collectivités territoriales 5

I. Seul l'arrêté préfectoral portant modification des statuts d'un syndicat intercommunal est susceptible de faire l'objet d'un recours, à l'exclusion des délibérations préparatoires des collectivités territoriales et de l'EPCI. Cet arrêté constitue une décision dite « d'espèce », dont la publication fait courir le délai de recours contentieux. 5

Commerce, industrie, intervention économique de la puissance publique 7

II. Depuis la loi du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés, le conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) est tenu de refuser l'agrément de dirigeant d'une société de sécurité privée lorsque le demandeur fait l'objet d'une condamnation inscrite au bulletin n° 2 du casier judiciaire. 7

Compétence 8

III. L'action par laquelle un sous-traitant de rang inférieur recherche la responsabilité d'un sous-traitant direct, relève, en l'absence de lien de droit privé entre l'un et l'autre, de la compétence du juge administratif. 8

Contributions et taxe 9

IV. Le défaut de mention du montant des pensions de retraite de source étrangère dans la ligne idoine de la déclaration de revenus complémentaire concernant les contributions sociales ne suffit pas à établir l'intention du contribuable d'éluder l'impôt si ces revenus ont été déclarés et imposés à un autre titre. 9

Conclusions de M. Ruocco-Nardo, rapporteur public 9

V. Bénéfice du régime d'exonération « ZFU » en cas de mise à disposition d'un salarié à une autre entreprise située en zone franche urbaine. 12

VII. Pour le calcul du montant du prélèvement prévu par l'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation, le préfet doit désormais s'appuyer sur les déclarations des propriétaires de résidences principales transmises par l'administration fiscale. 13

Environnement 14

VIII. Le transfert des dauphins de Marineland à destination du parc Selwo Marina à Malaga et du delphinarium de Valence n'est pas de nature à porter une atteinte grave et manifestement illégale au droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé. 14

IX. La mise en demeure constitue une condition nécessaire préalable au prononcé, par le préfet, d'une amende sur le fondement de l'article L. 171-8 du code de l'environnement, et son absence n'est pas danthonysable. 14

Étrangers 16

X. Le préfet ne peut pas se fonder sur l'article L. 432-4 du CESEDA pour retirer une carte de résident à un étranger bénéficiant du statut du réfugié. 16

Commentaire par Alexandre-Chancel Funga Lufe Motema, doctorant à l'université Côte d'Azur 16

Logement 20

XI. L'entrée en vigueur de la loi « 3DS » n'a pas d'incidence sur la façon dont le préfet doit apprécier l'atteinte des objectifs de construction de logements sociaux qu'il avait fixés aux communes pour la période triennale 2020-2022. 20

Marchés et contrats administratifs 21

XII. Seul le sous-traitant de rang immédiatement supérieur est tenu de déclarer son propre sous-traitant conformément à l'article L. 2194-4 du code de la commande publique et de lui accorder la garantie prévue à l'article L. 2194-14 du même code. 21

XIII. Un contrat relatif à l'occupation du domaine public, qui ne prévoit pas l'exécution d'une mission de service public ni ne répond à un besoin de la collectivité constitue une autorisation d'occupation temporaire. Pour autant, lorsqu'elle permet l'exercice d'une activité commerciale, une telle autorisation doit faire l'objet d'une mise en concurrence.. 21

Procédure 23

XIV. L'urgence à suspendre une mesure de police s'apprécie au regard des conséquences qu'elle induit à brève échéance, compte-tenu des mesures de dérogation et de compensation laissées à la disposition de leur destinataire. 23

Responsabilité hospitalière 24

XV. La circonstance qu'une réunion d'expertise se soit déroulée dans un climat conflictuel n'est pas, en elle-même, suffisante pour mettre en doute l'impartialité de l'expert désigné par le tribunal, en l'absence d'éléments démontrant que les propos, par leur ton et leur contenu, ont excédé les limites des questions techniques en débat. 24

Travaux publics 25

XVI. Le maintien sans autorisation sur un terrain privé, après la fin du bail, d'une retenue collinaire destinée à l'alimentation des canons à neige de la station de sports d'hiver d'Auron, ne peut donner lieu à la démolition de cet ouvrage public, compte tenu de l'atteinte excessive à l'intérêt général que présenterait une telle démolition, mais ouvre droit à l'indemnisation du préjudice subi par les propriétaires du fait de cette emprise irrégulière. 25

XVII. L'évaluation économique et sociale jointe au dossier d'enquête publique des grands projets d'infrastructures répond aux exigences de l'article R. 1511-4 du code des transports

lorsque le maître d'ouvrage a déterminé les différents acteurs réellement susceptibles de répondre aux besoins de financement et la part estimative de leur participation ainsi que, le cas échéant, les différentes modalités de financement pouvant être retenue. 26

Urbanisme 27

XVIII. La circonstance que le juge administratif ait sursis à statuer sur la légalité d'une autorisation d'urbanisme pour permettre la régularisation d'un vice ne fait pas obstacle à ce qu'il puisse ensuite l'annuler partiellement lorsque la mesure de régularisation qui lui a été notifiée n'a pas été de nature à purger ce même vice. 27

Collectivités territoriales

I. Seul l'arrêté préfectoral portant modification des statuts d'un syndicat intercommunal est susceptible de faire l'objet d'un recours, à l'exclusion des délibérations préparatoires des collectivités territoriales et de l'EPCI. Cet arrêté constitue une décision dite « d'espèce », dont la publication fait courir le délai de recours contentieux.

À la suite de l'engagement d'un processus d'évolution des compétences et de modification des statuts d'un syndicat intercommunal, plusieurs délibérations ont été adoptées par celui-ci et ses collectivités membres.

Les requérants ont demandé l'annulation, d'une part, de la délibération du conseil municipal de l'une des communes membres « approuvant » la modification des statuts et de la délibération du syndicat relative à cette modification et, d'autre part, de l'arrêté du représentant de l'État portant modification des statuts.

Le tribunal juge que la délibération du conseil municipal proposant de modifier les compétences et les statuts du syndicat, quand bien même elle serait intitulée « délibération approuvant la modification des statuts », ainsi que la délibération de l'organe délibérant de l'EPCI relative à cette modification, constituent des actes préparatoires à l'arrêté préfectoral pris sur le fondement des articles L. 5211-17 et L. 5211-20 du code général des collectivités territoriales.

Ces délibérations, qui ne font que tendre à la mise en œuvre de la procédure à l'issue de laquelle le préfet prend la décision, sont dès lors insusceptibles de recours (CE, Assemblée, 15 avril 1996, *Syndicat CGT des hospitaliers de Bédarieux*, n° 120273, au recueil Lebon ; CE, 3 juillet 1998, n° 154234, inédit).

Le tribunal relève, par ailleurs, que les conclusions tendant à l'annulation de l'arrêté préfectoral sont tardives.

Depuis la décision du 1er juillet 2016, *Commune d'Emerainville* (n°s 363047, 363134, A), le Conseil d'État juge que les actes relatifs à l'institution des structures des organismes de coopération entre collectivités territoriales et à la répartition des compétences entre ces organismes et les collectivités qui en sont membres ne revêtent pas le caractère d'actes réglementaires. Ils ne constituent pas pour autant des décisions individuelles, mais des décisions dites « d'espèce », qui appliquent à une situation locale donnée un régime juridique défini par la loi (v. les conclusions du rapporteur public Vincent Daumas sur cette décision).

Or, s'agissant des décisions d'espèce, leur publication fait en principe courir le délai de recours contentieux (CE, 21 juillet 1972, *Ministre de l'intérieur c/ Consorts Chabrol*, n° 84357, A). Cette publication doit intervenir dans un recueil prévu par un texte législatif ou réglementaire ou, l'absence d'une telle obligation, dans un recueil qui peut, eu égard à l'ampleur et aux modalités de sa diffusion, être regardé comme aisément consultable par toutes les personnes susceptibles d'avoir un intérêt leur donnant qualité pour contester la décision (CE, 27 juillet 2005, *Millon*, n° 259004, A).

En l'espèce, l'arrêté préfectoral du 8 janvier 2024 a été régulièrement publié le même jour au recueil des actes administratifs de la préfecture. Les conclusions tendant à son annulation, présentées le 6 décembre 2025, étaient donc tardives.

TA Nice, 2ème chambre, 25 juin 2026, M. E. et autres, n° 2400335, C, M. Silvestre-Toussaint-Fortesa, pdt-rapp., Mme Le Guennec, rapp. publ.

Commerce, industrie, intervention économique de la puissance publique

II. Depuis la loi du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés, le conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) est tenu de refuser l'agrément de dirigeant d'une société de sécurité privée lorsque le demandeur fait l'objet d'une condamnation inscrite au bulletin n° 2 du casier judiciaire.

Le requérant contestait la décision par laquelle le directeur du CNAPS avait refusé sa demande d'agrément en qualité de dirigeant d'une société de sécurité privée, en invoquant notamment l'ancienneté des faits reprochés et leur absence de lien avec les fonctions de sécurité.

Toutefois, si l'autorité administrative disposait autrefois d'un pouvoir d'appréciation pour se prononcer, en présence d'une condamnation inscrite au bulletin n° 2 du casier judiciaire, sur sa compatibilité avec l'exercice des fonctions, ce pouvoir a été supprimé par la loi n° 2021-646 du 25 mai 2021. Désormais, l'article L. 612-7 du code de la sécurité intérieure prévoit que l'agrément ne peut être délivré en cas de condamnation délictuelle ou criminelle inscrite au bulletin n° 2.

En l'espèce, dès lors que le requérant avait fait l'objet d'une condamnation délictuelle inscrite au bulletin n° 2 de son casier judiciaire, le directeur du CNAPS se trouvait en situation de compétence liée pour refuser l'agrément sollicité. Les moyens soulevés étaient, dès lors, inopérants.

TA Nice, 2ème chambre, 25 juin 2026, Sté MB Sécurité, n° 2304178, C, M. Silvestre-Toussaint-Fortesa, pdt, Mme Cueilleron, rapp., Mme Le Guennec, rapp. publ.

Compétence

III. L'action par laquelle un sous-traitant de rang inférieur recherche la responsabilité d'un sous-traitant direct, relève, en l'absence de lien de droit privé entre l'un et l'autre, de la compétence du juge administratif.

Un syndicat intercommunal avait conclu un marché pour la réalisation d'infrastructures à très haut débit dans l'arrière-pays niçois. Ce marché avait donné lieu à la constitution d'une chaine de sous-traitance dans laquelle la société Damiani, requérante, occupait le 3ème rang. Elle mettait en cause la responsabilité de la société C, qui occupait quant à elle le rang 1, pour ne pas avoir satisfait à ses obligations en ne déclarant pas son propre sous-traitant, qui occupait le rang 2 et ne pas en avoir demandé l'agrément auprès de l'acheteur public. Elle estimait que cette situation emportait des conséquences sur ses droits à garantie, le sous-traitant de rang 2, intervenu irrégulièrement, n'ayant pu la déclarer ni la faire agréer en qualité de sous-traitant de rang 3.

Le tribunal a d'abord rappelé que le litige né de l'exécution d'un marché de travaux publics et opposant des participants à l'exécution de ces travaux relève de la compétence de la juridiction administrative, sauf si les parties en cause sont unies par un contrat de droit privé (voir TC, 24 novembre 1997, *société de Castro c/ Bourcy et Sole*, n° 03060, A ; TC, 2 juin 2008, *Souscripteurs des Lloyds de Londres c/ commune de Dainville*, n° 3621, A). Il a en outre retenu que le litige impliquait que soient appréciées les conditions dans lesquelles le marché public de travaux avait été exécuté. Il a par conséquent jugé que l'action ouverte devant lui, qui devait être regardée comme reposant sur un fondement quasi-délictuel, relevait de la compétence de la juridiction administrative.

TA Nice, 6ème chambre, 2 juin 2026, Sté Damiani Frères, n° 2406014, C, M. Soli, pdt, Mme Gazeau, rapp., Mme Guilbert, rapp. publ.

Contributions et taxe

IV. Le défaut de mention du montant des pensions de retraite de source étrangère dans la ligne idoine de la déclaration de revenus complémentaire concernant les contributions sociales ne suffit pas à établir l'intention du contribuable d'éluder l'impôt si ces revenus ont été déclarés et imposés à un autre titre.

La pénalité pour manquement délibéré de 40 % prévue au a) de l'article 1729 du code général des impôts nécessite la réunion d'un élément matériel, l'omission déclarative, et d'un élément intentionnel, l'intention du contribuable d'éluder l'impôt. Il appartient à l'administration de prouver la réunion de ces deux critères (par exemple, CE, 27 juin 2012, *M. D.*, n°342991, B).

Dans l'affaire soumise au tribunal, l'administration fiscale avait infligé une pénalité pour manquement délibéré au titre des prélèvements sociaux à raison d'une pension de retraite d'origine monégasque non renseignée dans la ligne idoine de la déclaration de revenus complémentaire malgré le fait que cette pension de retraite avait déjà été déclarée et imposée au titre de l'impôt sur le revenu.

Pour justifier l'application de cette pénalité, l'administration faisait valoir que les requérants, ayant fait l'objet d'une rectification de même nature au titre d'années antérieures, ne pouvaient ignorer qu'ils étaient tenus de déclarer les pensions de retraite monégasque perçues par M. A. et que ces revenus étaient soumis aux prélèvements sociaux.

Toutefois, le tribunal a considéré que cette pension de retraite, soit la base imposable, avait bien été déclarée par les contribuables au titre des salaires et pensions et qu'elle avait été imposée au titre de l'impôt sur le revenu. Dans ces conditions et alors que cette mention permettait à l'administration fiscale d'imposer ces sommes au titre des prélèvement sociaux, la seule circonstance que les intéressés n'avaient pas renseigné la ligne idoine de la déclaration complémentaire relative aux revenus de source étrangère soumis aux contributions sociales ne suffisait pas à établir leur intention de dissimuler une partie de la base imposable ou de se soustraire au paiement des contributions sociales alors que la base imposable avait été déclaré à un autre titre.

Il a alors prononcé la décharge de cette pénalité.

TA Nice, 1ère chambre, 29 mai 2026, M. A., n° 2401847, C, M. Taormina, pdt, Mme Chevalier, rapp., M. Ruocco-Nardo, rapp. publ.

Conclusions de M. Ruocco-Nardo, rapporteur public

Monsieur le président, Mesdames les premières conseillères,

Le présent recours introduit par M. et Mme A. pose la question de savoir si le défaut de mention du montant des pensions de retraite de source étrangère dans la ligne idoine de la déclaration de revenus complémentaire concernant les contributions sociales peut justifier l'application d'une pénalité pour manquement délibéré assise sur ces seules contributions sociales alors que ces revenus ont été déclarés et imposés au titre de l'impôt sur le revenu.

Les faits de l'affaire sont assez simples. M. A., retraité depuis l'an 2000 et domicilié à Sainte-Agnès, est un ancien agent de la direction de la sûreté publique de la Principauté de Monaco.

Il perçoit une pension de retraite monégasque qui a été imposée à l'impôt sur le revenu au titre des années 2020 à 2022 conformément à ses déclarations.

Les personnes titulaires de revenus de source monégasque étant soumises aux contributions sociales lorsqu'elles disposent d'un domicile fiscal en France au sens de l'article 4 B du code général des impôts et qu'elles sont à la charge d'un régime obligatoire français d'assurance maladie (CE, 11 juin 2014, M. B., n°358301, B), l'administration fiscale a assujetti M. A. et son épouse au paiement des contributions sociales pour ces années.

Par ailleurs, et nonobstant le fait que ces revenus avaient bien été déclarés au titre de l'impôt sur le revenu, le service a assorti ces rehaussements d'une pénalité pour manquement délibéré au motif que les époux n'avaient pas reporté le montant des pensions de retraite dans la ligne spéciale 8TV relative aux revenus de source étrangère soumis aux contributions sociales de la déclaration complémentaire 2042 C. Il a justifié cette position au regard de la circonstance tirée de ce que les intéressés avaient fait l'objet d'une précédente rectification de la même nature par une proposition de rectification notifiée le 11 juin 2021.

Par la présente requête, M. et Mme A., qui ne sont pas représentés, doivent être regardés comme vous demandant la décharge de cette pénalité en soutenant, en substance, que l'élément intentionnel de cette pénalité n'était pas caractérisé en l'espèce.

A titre liminaire, vous pourrez écarter aisément la fin de non-recevoir tirée du caractère prématuré de la réclamation dès lors qu'une telle cause d'irrecevabilité est régularisable si la mise en recouvrement des sommes litigieuses intervient en cours d'instance avant que le juge ne se soit prononcé (CE, 27 juin 2018, M. et Mme A., n°408649). Tel est le cas en l'espèce puisque les sommes en cause ont été mises en recouvrement le 30 juin 2024.

Quant au fond de la requête, la pénalité pour manquement délibéré prévue au a) de l'article 1729 du code général des impôts nécessite la réunion d'un élément matériel, soit l'omission déclarative, et d'un élément intentionnel, soit l'intention du contribuable d'éluder l'impôt.

Ces dispositions de l'article 1729 du code général des impôts peuvent être appliquées à des cotisations supplémentaires de prélèvements sociaux lorsque les conditions évoquées précédemment sont remplies (CE, 19 décembre 2008, M. A., n°292286, B).

Pour établir le caractère intentionnel du manquement du contribuable à son obligation déclarative, l'administration doit se placer au moment de la déclaration ou de la présentation de l'acte comportant l'indication des éléments à retenir pour l'assiette ou la liquidation de l'impôt (CE, 27 juin 2012, Ministre du budget, n°342991, B).

S'agissant de l'élément matériel, la cour de Nantes a pu considérer que le défaut de report de revenus dans la ligne relative aux revenus soumis à l'imposition aux contributions sociales constituait une insuffisance de déclaration alors même que le contribuable avait déclaré ses revenus au titre des bénéfices non commerciaux et que l'administration était en mesure d'établir le montant des contributions sociales dues par le contribuable à ce titre. Elle en a déduit, sous l'empire du texte ancien, que le contribuable pouvait alors faire l'objet de pénalités de retard (CAA Nantes, 23 juin 2008, M. L., n°07NT02279, B).

Néanmoins, la cour de Nantes n'était pas saisie de la contestation de pénalités pour manquement délibéré. Et pour cause, l'élément intentionnel, qui doit être établi par

l'administration fiscale sur qui repose la charge de la preuve selon l'article L. 195 A du livre des procédures fiscales, n'est pas si aisé à caractériser.

Dans ses conclusions sur la décision SCI Les Peupliers (CE, 25 octobre 2024, n°473809, B), Romain Victor relevait que « le caractère délibéré du manquement résulte d'éléments de fait permettant d'établir que le contribuable a eu connaissance et conscience des erreurs, inexactitudes ou omissions qu'il a commises et qu'il s'est livré à des agissements sous-tendus par une volonté délibérée de se soustraire à l'impôt ». Il ajoutait que « l'existence d'un manquement délibéré est nécessairement contextualisée, en ce sens qu'il faut tenir compte de la nature de l'erreur commise et de la personne qui la commet. Sur le premier point, il s'agit d'apprécier si la règle d'assiette méconnue est courante et évidente, ou, au contraire, technique et particulièrement difficile à interpréter. Quant au second point, vous retenez que certains contribuables sont présumés avoir une connaissance suffisante de certaines règles fiscales : il en va ainsi du PDG d'une grande entreprise pour ce qui concerne le régime des plus-values mobilières ou d'un notaire pour ce qui concerne les BNC. A ces éléments viennent s'ajouter d'autres indices tels que des irrégularités comptables et le caractère systématique ou répété des manquements (CE, 3 mai 1993, Cohen, n° 116269) »

Il a, par ailleurs, été jugé que l'administration apportait la preuve de la mauvaise foi lorsque le contribuable avait fait l'objet de redressements de même nature à la suite d'une vérification antérieure (CE, 17 juin 1981, n° 9406 ; CE, 2 décembre 1988, Société Le Germinal, n° 54134). Toutefois, dans ces deux espèces, il s'agissait d'une omission de revenus, de recettes ou de l'aggravation des charges, qui conduisaient précisément à minorer la base imposable.

Au regard de ces développements, les éléments évoqués par l'administration ne nous paraissent pas suffisants pour caractériser l'élément intentionnel.

Les pensions de retraite d'origine monégasque - autrement dit la base imposable - ont bien été déclarées par les contribuables au titre des salaires et pensions et elles ont été imposées au titre de l'impôt sur le revenu.
Sur la base de ces seules mentions, l'administration aurait pu imposer ces sommes au titre des prélèvements sociaux sachant que la déclaration générale « 2042 » identifie sur une ligne spécifique les pensions de source étrangère. Cet élément aurait pu alerter l'administration de l'origine des sommes et de la particularité du régime de liquidation des contributions sociales à mettre en œuvre.
En d'autres termes, et dès lors que la base imposable a été déclarée à un autre titre, la seule circonstance que les intéressés n'aient pas renseigné la ligne idoine de la déclaration complémentaire 2042 C relative aux revenus de source étrangère soumis aux contributions sociales ne suffit pas à établir leur intention de dissimuler une partie de la base imposable ou de se soustraire au paiement des contributions sociales.

Par ailleurs, les arguments selon lesquels cette insuffisance de déclaration présenterait un caractère répétitif du fait que les requérants ont fait l'objet d'une précédente rectification identique et qu'ils étaient conscients de cette erreur ne tiennent qu'en partie.
Les précédents rehaussements ont été notifiés le 11 juin 2021 et aucun élément du dossier ne permet d'attester de ce que la déclaration de revenus pour l'année 2020 des intéressés aurait été déposée après la date limite de dépôt qui était fixée au 26 mai 2021 pour le département des Alpes-Maritimes.
Autrement dit, à la date de la déclaration pour l'année 2020, qui est la date à laquelle doit être apprécié le manquement délibéré comme évoqué précédemment, les intéressés n'étaient pas informés de la précédente rectification.
En tout état de cause, et pour les années ultérieures, comme il a été dit, il n'y a pas eu de volonté de minorer la base imposable.

Pour ces motifs, nous sommes d'avis de faire droit au moyen des requérants.

Et par ces motifs, nous concluons :
- A la décharge totale des pénalités infligées aux requérants au titre des années 2020 à 2022.

V. Bénéfice du régime d'exonération « ZFU » en cas de mise à disposition d'un salarié à une autre entreprise située en zone franche urbaine.

Les dispositions des articles 44 octies et 44 octies A du code général des impôts instituaient, dans leur version applicable au litige, un régime d'exonération d'impôt pour les entreprises exerçant une activité dans une zone franche urbaine (« ZFU »). Si cette activité n'est pas sédentaire, il est possible pour une entreprise d'en bénéficier si, parmi d'autres conditions, elle emploie au moins un salarié sédentaire à temps plein exerçant ses fonctions dans les locaux affectés, en zone franche urbaine, à l'activité.

En l'espèce, l'entreprise requérante avait conclu des contrats de prêt de main d'œuvre avec deux sociétés, exerçant leur activité en ZFU, lesquels contrats stipulaient qu'une salariée de l'entreprise requérante était mise à disposition des autres. L'entreprise requérante soutenait que cela ne faisait pas obstacle au bénéfice de l'exonération précitée, dès lors qu'un salarié mis à disposition par le biais d'un contrat de prêt de main d'œuvre demeure en lien hiérarchique avec son entreprise d'origine.

Le tribunal n'a pas fait droit à son argumentation. Il a d'abord constaté que le texte du code général des impôts mentionnait explicitement que le salarié devait exercer ses fonctions « dans les locaux affectés à l'activité » et visait donc nécessairement les locaux de l'entreprise qui sollicite le bénéfice de l'exonération. Il a ensuite relevé que, pour l'application de cette exonération, le calcul de l'effectif de l'entreprise tient compte des personnes mises à disposition par une entreprise extérieure, de sorte que pour éviter que ces personnes ne soient prises en compte deux fois, elles ne peuvent être prises en compte au bénéfice de ladite entreprise extérieure.

Par suite, le tribunal a jugé légal le refus opposé par l'administration à la société requérante tendant au bénéfice de cette exonération.

TA Nice, 3ème chambre, 24 juin 2026, SARL G.L.C., n° 2404325, C+, M. Thobaty, pdt, M. Loustalot-Jaubert, rapp., M. Ringeval, rapp. publ.

VII. Pour le calcul du montant du prélèvement prévu par l'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation, le préfet doit désormais s'appuyer sur les déclarations des propriétaires de résidences principales transmises par l'administration fiscale.

Le dispositif issu de la loi dite « SRU » du 13 décembre 2000, qui fait obligation aux communes d'atteindre un objectif de réalisation de logements sociaux, prévoit que lorsque cet objectif n'est pas atteint, le préfet, peut décider de prononcer la carence de la commune et lui infliger une sanction (voir CE, 28 octobre 2022, *Cne d'Auvers-sur-Oise*, n° 453414, B).

Cette sanction consiste en une majoration du prélèvement annuel prévu à l'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation (CCH), qui est effectué sur les ressources fiscales des communes. Le montant de ce prélèvement est déterminé à partir, entre autres, du nombre de résidences principales existant dans la commune.

En l'espèce, la commune de Mandelieu-la-Napoule a contesté l'arrêté par lequel le préfet des Alpes-Maritimes a fixé le montant initial de ce prélèvement, qu'il a majoré en raison de la carence de la commune dans l'atteinte de son objectif de construction de logements sociaux. Elle soutenait que pour prendre cet arrêté, le préfet s'était appuyé, à tort, sur le nombre de résidences principales dans la commune tel qu'indiqué dans le rôle établi pour la perception de la taxe d'habitation, faisant état de la situation au 1er janvier 2022.

Le tribunal a d'abord relevé que depuis la loi dite « 3DS » du 21 février 2022, l'article L. 302-5 du CCH prévoit que les « résidences principales retenues pour l'application du présent article sont celles qui figurent dans la liste transmise par l'administration fiscale principalement issue de la déclaration des propriétaires prévue à l'article 1418 du code général des impôts ». Cette modification législative visait à tenir compte de la suppression, à compter de l'année 2023, de la taxe d'habitation pour l'ensemble des foyers fiscaux mais aussi de l'obligation nouvelle pour les propriétaires de biens d'habitation de déclarer la situation d'occupation de leur bien.

Il a ensuite retenu que si le préfet soutenait s'être fondé sur le nombre de résidences principales qui lui avait été fourni par le ministère de la transition écologique, il résultait d'une note de ce ministère et d'un courriel de l'administration fiscale qu'en raison de difficultés rencontrées par la DGFIP dans la mise en œuvre de la procédure de recensement des résidences principales, le nombre de résidences principales retenu pour le prélèvement de l'article L. 302-7 avait exceptionnellement été fixé à partir du nombre de résidences principales connues au 1er janvier 2022.

Le tribunal n'a pu qu'en déduire que le chiffre sur lequel s'était appuyé le préfet ne pouvait pas provenir de la liste issue de la déclaration des propriétaires prévue à l'article 1418 du code général des impôts, contrairement à ce qu'exige l'article L. 302-5 du CCH. Il a en conséquence prononcé l'annulation de l'arrêté en litige.

TA Nice, 3ème chambre, 8 juillet 2026, Commune de Mandelieu-la-Napoule, n° 2402316, C+, Mme Pouget, pdte, M. Loustalot-Jaubert, rapp., M. Ringeval, rapp. publ.

Ce jugement fait l'objet d'un appel.

Environnement

VIII. Le transfert des dauphins de Marineland à destination du parc Selwo Marina à Malaga et du delphinarium de Valence n'est pas de nature à porter une atteinte grave et manifestement illégale au droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé.

La procédure du référé-liberté permet au juge administratif des référés d'intervenir lorsqu'une illégalité manifeste porte une atteinte grave à une liberté fondamentale (art. L. 521-2 du CJA).

Saisi de la question de savoir si le transfert des dauphins de Marineland à destination du parc Selwo Marina à Malaga et du delphinarium de Valence, acté par des décisions du 30 juin 2026 de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, était de nature à porter une atteinte grave au droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, le juge a rappelé qu'il lui appartenait de vérifier si l'association requérante établissait que les intérêts qu'elle défendait étaient gravement et directement affectés par le transfert des dauphins (CE, 20 décembre 2022, *M. et Mme P.*, n° 451129, A).

Au regard des pièces qui lui ont été versées, le juge des référés a considéré que l'état de santé des dauphins était compatible avec un transfert, que les opérations de transport étaient soumises au respect de réglementations strictes et que ces opérations de transport seraient réalisées par des professionnels spécialisés dans ce type d'opération, dont des vétérinaires présents lors des différentes étapes y compris durant le vol. Dans ces conditions, et eu égard à l'objet de la mesure et au nombre de dauphins concernés, le juge a considéré qu'il n'y avait pas d'atteinte grave et manifestement illégale au droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé.

Par conséquent, il a rejeté le référé liberté.

TA Nice, ord. référé, 21 juillet 2026, Association Sea Shepherd France, n° 2604996, C, M. X., juge des référés

IX. La mise en demeure constitue une condition nécessaire préalable au prononcé, par le préfet, d'une amende sur le fondement de l'article L. 171-8 du code de l'environnement, et son absence n'est pas danthonysable.

Une entreprise bénéficiait d'une autorisation environnementale en vue de la conduite de travaux sur le port de Villeneuve-Loubet. Constatant l'inobservation par cette entreprise de certaines prescriptions de cette autorisation, le préfet l'a mise en demeure de s'y conformer de nouveau et lui a infligé une amende administrative.

Le tribunal a d'abord indiqué que cette amende, fondée sur le non-respect des prescriptions d'une autorisation environnementale, ne pouvait avoir été prise qu'en application de l'article L. 171-8 du code de l'environnement.

Or, le tribunal, reprenant une récente décision du Conseil d'Etat (9 septembre 2024, n° 475069, C) rappelle que cet article, qui oblige le préfet à édicter une mise en demeure en cas de non-respect d'une autorisation environnementale, lui laisse ensuite un choix entre plusieurs catégories de sanctions si son injonction n'est pas respectée. Il en déduit qu'un

arrêté infligeant une amende sur le fondement de l'article L. 171-8 est pris à la suite et pour l'application de la mise en demeure adressée par le préfet, laquelle en constitue une condition nécessaire préalable. L'absence d'une telle mise en demeure ne constitue donc pas un vice de procédure, et ne peut dès lors faire l'objet d'une « danthonysation ».

En l'espèce, compte tenu de l'absence de mise en demeure avant le prononcé de l'amende en litige, et non en même temps, le tribunal a prononcé l'annulation de cette dernière.

Le tribunal juge ainsi pour les nouvelles dispositions du code de l'environnement ce qui avait déjà été jugé par le Conseil d'Etat sous l'empire des anciennes dispositions de la loi du 19 juillet 1976 (CE, 4 juillet 1979, n° 09706, B).

TA Nice, 3ème chambre, 24 juin 2026, Sté Maribay, n° 2405253, C+, M. Thobaty, pdt, M. Loustalot-Jaubert, rapp., M. Ringeval, rapp. publ.

Étrangers

X. Le préfet ne peut pas se fonder sur l'article L. 432-4 du CESEDA pour retirer une carte de résident à un étranger bénéficiant du statut du réfugié.

Un ressortissant russe a fait l'objet, par une décision du préfet des Alpes-Maritimes du 16 janvier 2025 dont il demande l'annulation, d'un retrait de la carte de résident dont il était titulaire au titre du statut de réfugié, valable jusqu'au 16 janvier 2032, au motif que sa présence en France constituait une menace grave à l'ordre public sur le fondement de l'article L. 432-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).

Depuis la loi du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, cet article permet aux préfets de retirer une carte de résident aux étrangers dont la présence en France constitue une menace grave pour l'ordre public. Le tribunal s'est interrogé sur la possibilité d'appliquer cette disposition aux étrangers titulaires d'une carte de résident en qualité de réfugié.

Les juges ont commencé par relever l'existence d'une procédure spéciale, prévue à l'article L. 424-6 du CESEDA, pour le retrait d'une carte de résident attribuée à une personne réfugiée, qui exige d'abord une décision de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA) mettant fin au statut du réfugié avant que le préfet ne retire la carte. La décision de l'OFPRA peut intervenir, notamment, si la présence en France de la personne concernée constitue une menace grave pour la sûreté de l'Etat.

Ils en ont déduit que si l'article L. 432-4 du CESEDA constituait une base juridique générale pour le retrait d'une carte de résident, le législateur avait entendu exclure de son champ d'application les personnes réfugiées, soumises à une procédure particulière. L'arrêté attaqué était ainsi entaché d'une erreur de droit.

Si le préfet avait alors demandé au tribunal de substituer les dispositions de l'article L. 424-6 du CESEDA à celles de l'article L. 432-4 dont il avait fait l'application, le tribunal n'a pu qu'écarter cette demande compte tenu du fait qu'à la date de la décision en litige, le requérant bénéficiait encore du statut de réfugié, qui lui a été retiré par l'OFPRA que postérieurement. L'arrêté en litige a donc été annulé.

La solution retenue par le tribunal concerne le retrait d'une carte de résident mais elle rejoint ce qui avait déjà été jugé par des cours administratives d'appel s'agissant du refus de renouvellement d'une carte de résident (voir par exp CAA Marseille, 15 janvier 2026, n° 25MA01075, C+).

TA Nice, 3ème chambre, 19 juin 2026, M. A., n° 2501339, C+, M. Thobaty, pdt, Mme Raison, rapp., M. Ringeval, rapp. publ.

Commentaire par Alexandre-Chancel Funga Lufe Motema, doctorant à l'université Côte d'Azur

Le retrait conditionné de la carte de résident du réfugié et les limites de la substitution de base légale

L'exercice d'un pouvoir de police administrative spéciale, en particulier lorsqu'il touche au droit au séjour d'un étranger titulaire du statut de réfugié, est traditionnellement encadré

par des garanties procédurales strictes destinées à assurer la protection des droits fondamentaux. Le prononcé d'une décision de retrait d'une carte de résident ne saurait, en principe, intervenir qu'après que l'autorité compétente a respecté le régime juridique spécifique au statut de réfugié. S'agissant particulièrement des bénéficiaires de ce statut, les articles L. 511-7 et L. 424-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) prévoient une procédure spéciale. Il s'agit du retrait préalable du statut de réfugié par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) ou par le juge, puis, le cas échéant, le retrait de la carte de résident par le préfet. En d'autres termes, le législateur a réservé au statut de réfugié un régime dérogatoire au pouvoir général de retrait fondé sur l'article L. 432-4 du même code. Celui-ci permet notamment le retrait, par décision motivée et sans formalité préalable, d'une carte de résident à tout étranger dont la présence en France constitue une menace grave pour l'ordre public.

L'institution de cette procédure spéciale est une manifestation du caractère protecteur que l'on reconnaît au statut de réfugié. Elle est aussi une illustration de l'idée selon laquelle l'administration ne peut, par une interprétation extensive de ses pouvoirs généraux, contourner les garanties particulières attachées à certaines catégories d'étrangers. L'existence d'un dispositif spécifique aux réfugiés n'est en effet pas sans poser de difficultés d'application chaque fois que se présente la nécessité de garantir l'ordre public. Dès lors, comment maintenir l'équilibre entre la nécessité de protéger l'ordre public et le respect du champ d'application strict des dispositions applicables aux réfugiés ? C'est à cette question que répond le jugement rendu le 19 juin 2026 par la troisième chambre du tribunal administratif de Nice (n°2501339).

En l'espèce, un ressortissant russe, reconnu réfugié par la Cour nationale du droit d'asile en 2008 sur le fondement de l'unité de famille, s'était vu délivrer, à sa majorité, une carte de résident valable jusqu'en 2032. Par une décision du 16 janvier 2025, le préfet des Alpes-Maritimes a retiré cette carte en se fondant sur l'article L. 432-4 du CESEDA, au motif que la présence de l'intéressé constituait une menace grave pour l'ordre public en raison d'une condamnation pénale de 2022. Le tribunal administratif a jugé que, dès lors que l'OFPRA n'avait pas encore mis fin au statut de réfugié à la date de la décision attaquée, le préfet ne pouvait utilement se fonder sur l'article L. 432-4. En se prononçant en ce sens, la juridiction administrative a rappelé la spécialité de la procédure applicable aux réfugiés (I), tout en en rejetant la demande de substitution de base légale présentée par l'administration (II).

I. Un rappel de la spécialité de la procédure applicable aux réfugiés

Le statut de réfugié, en raison de sa nature éminemment protectrice et de son fondement international, échappe au régime ordinaire du pouvoir de police administrative en matière de séjour des étrangers. Si la Convention européenne des droits de l'homme ne consacre aucun droit au statut de réfugié et que la Cour européenne a toujours reconnu aux États parties le droit de contrôler l'entrée, le séjour et l'expulsion des étrangers (C.E.D.H., 30 octobre 1991, Vilvarajah et autres c. Royaume-Uni, série A n° 215, § 102), le droit français a choisi d'organiser, pour les bénéficiaires de ce statut, une procédure particulière et progressive.

Cette spécificité trouve sa consécration dans la combinaison des articles L. 432-4 et L. 424-6 du CESEDA, issus de la loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024. Alors que le premier confère au préfet un pouvoir général de retrait de la carte de résident en cas de menace grave pour l'ordre public, le second subordonne ce retrait, s'agissant des réfugiés, à la cessation préalable et définitive du statut par l'OFPRA ou le juge, dans les conditions de l'article L. 511-7. Cette dernière formalité procède d'une volonté de protection renforcée, qui s'inscrit dans la logique protectrice de l'article 32 de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés.

La jurisprudence administrative récente a confirmé le caractère impératif de cette distinction. Dans la continuité d'un arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille (C.A.A. Marseille, 1ère ch., 15 janvier 2026, 25MA01075), celle de Toulouse a jugé qu'« un étranger à qui la qualité de réfugié a été reconnue se voit de plein droit accorder une carte de résident, et que le retrait de cette carte ne peut être fondé sur la menace grave pour l'ordre public constituée par sa présence sur le territoire français s'il n'a pas été préalablement été mis fin au statut de réfugié de l'intéressé conformément aux dispositions spécifiques du livre V du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile » (C.A.A Toulouse, 4e ch., 24 juillet 2026, n° 24TL01693). Cela illustre que la fin du statut de réfugié est le préalable impératif pour le retrait de la carte de résident. Elle obéit à une procédure administrative spécifique auprès de l'OFPRA, dont la décision peut faire l'objet d'un recours contentieux devant la Cour nationale du droit d'asile, dont les décisions sont elles-mêmes susceptibles d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État (article R. 532-67 du CESEDA).

En l'espèce, à la date de la décision préfectorale du 16 janvier 2025, le statut de réfugié de M. A. n'avait pas encore pris fin conformément aux garanties légales que le législateur accorde aux personnes bénéficiaires du statut de réfugié. La décision contestée faisait un usage détourné de la procédure prévue par l'article L.432-4 du CESEDA, en l'appliquant à un étranger qui ne saurait entrer dans son champ d'application. Dès lors que le statut de réfugié n'avait pas pris fin à la date de la décision attaquée, il appartenait au juge administratif de déterminer si les dispositions légales précitées pouvaient légalement fonder le retrait de sa carte de résident, au regard des conditions particulières prévues par l'article L. 424-6 du même code.

Le moyen tiré de la méconnaissance du champ d'application de l'article L. 432-4, relevé d'office par le tribunal en vertu de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, est d'ordre public. Le préfet ne saurait contourner la procédure des articles L. 511-7 et L. 424-6 du CESEDA en invoquant la seule menace grave à l'ordre public, sauf à méconnaître le champ d'application de la loi. Le Conseil d'État raisonne de façon comparable concernant l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968. Il juge que « la circonstance que la présence de l'étranger constituerait une menace à l'ordre public ne dispense pas [le préfet] de son obligation de saisine de la commission ». (C.É., 2e-7e ch. réunies, 28 octobre 2021, n° 441708).

En relevant d'office ce moyen, le tribunal administratif de Nice a rappelé le primat de la procédure spéciale applicable aux réfugiés, rejoignant ainsi une interprétation jurisprudentielle consolidée et en voie de devenir le droit vivant en la matière. Il a, par le même jugement, rejeté la demande du préfet tendant à obtenir la substitution de la base légale faisant grief au requérant.

II. Un rejet justifié de la demande de substitution de base légale

Lorsque le juge administratif relève d'office un moyen tiré de la méconnaissance du champ d'application de la loi, il n'est pas rare que l'administration défenderesse tente d'obtenir une substitution de base légale afin de sauver l'acte attaqué de l'annulation. « La jurisprudence reconnaît au juge le pouvoir de régulariser la décision en la rattachant à un fondement adéquat » (R. Chapus, Droit administratif général, t. 1, 15e éd., Montchrestien, n° 1235, p. 1041). Cette technique contentieuse « consiste pour le juge, confronté à une décision que l'administration pouvait légalement prendre mais qu'elle a prise en se trompant de fondement juridique, à redonner à celle-ci un fondement correct » (F. Donnat, D. Casas, « La substitution de base légale et l'office du juge de l'excès de pouvoir », A.J.D.A., n° 4, 2004, p. 202).

Ce procédé, reconnu de longue date par la jurisprudence, n'est toutefois pas absolu. Il demeure subordonné à la condition que le nouveau fondement invoqué puisse légalement justifier la décision à la date à laquelle celle-ci a été prise. Il a ainsi été jugé que lorsque le juge « constate que la décision contestée devant lui aurait pu être prise, en vertu du même pouvoir d'appréciation, sur le fondement d'un autre texte que celui dont la méconnaissance est invoquée, le juge de l'excès de pouvoir peut substituer ce fondement à celui qui a servi de base légale à la décision attaquée, sous réserve que l'intéressé ait disposé des garanties dont est assortie l'application du texte sur le fondement duquel la décision aurait dû être prononcée » (C.É. sect., 3 décembre 2003, Préfet de la Seine-Maritime c/ El Bahi, n° 240267, Lebon).

Dans la cause sous commentaire, le préfet des Alpes-Maritimes, confronté au moyen d'ordre public soulevé d'office par la juridiction administrative, a sollicité la substitution, à l'article L. 432-4 initialement retenu, des dispositions de l'article L. 424-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Le tribunal a rejeté cette demande. Il a rappelé que la substitution de base légale ne peut être accordée que si, à la date de la décision attaquée, l'autorité administrative réunissait déjà, dans les faits, les conditions nécessaires à l'invocation a posteriori de cette base légale.

À la date du 16 janvier 2025, en effet, l'Office français de protection des réfugiés et apatrides n'avait pas encore mis fin au statut de réfugié du requérant. Cette cessation n'est intervenue que le 11 août 2025, soit postérieurement à la décision contestée, et sa confirmation par la Cour nationale du droit d'asile est intervenue par une décision du 30 octobre de la même année. Le tribunal administratif a, par voie de conséquence, jugé que « le préfet des Alpes-Maritimes ne [pouvait] demander utilement la substitution à la base légale initiale d'un nouveau fondement tiré de l'article L. 424-6 de ce code, dès lors que l'Office français de protection des réfugiés et apatrides n'a mis fin au statut de réfugié de M. A. [...] que postérieurement à l'édiction de la décision attaquée ».

La motivation du jugement révèle que le rejet de la demande de substitution de base légale a été suffisamment justifié. Elle applique la ligne jurisprudentielle constante selon laquelle la légalité de l'acte attaqué doit s'apprécier à la date à laquelle il a été pris (C.É., Ass., 13 décembre 1991, n° 120560, Lebon). Elle demeure, par ailleurs, fidèle à une position traditionnelle du Conseil d'État, qui considère que la substitution de base légale suppose que les deux dispositions permettent à l'autorité administrative de prendre la même mesure et que la substitution de la seconde à la première ne peut avoir pour effet de priver l'intéressé de garanties de procédure qui lui sont offertes par la loi. (C.É., 27 juillet 2001, Préfet de police c/ Kamdoum, n° 222201, Lebon).

Le juge a ainsi évité que l'administration ne puisse, par une technique contentieuse, contourner a posteriori les conditions légales strictes auxquelles le législateur a subordonné l'exercice d'un pouvoir. En matière de statut de réfugié, cette exigence de temporalité est particulièrement impérieuse. Elle garantit que la procédure spéciale prévue par les dispositions de l'article L. 424-6 du CESEDA ne puisse être neutralisée par une simple opération de requalification juridique postérieure, alors même que la formalité préalable à l'exercice de ce pouvoir du préfet n'avait pas été accomplie à la date de la décision attaquée.

En rejetant la demande de substitution de base légale, le tribunal administratif de Nice a donc non seulement sanctionné l'erreur de droit initiale, mais a également préservé l'effectivité du régime protecteur attaché au statut de réfugié. La décision illustre en outre, avec clarté, les limites objectives de la technique de la substitution de base légale lorsque celle-ci se heurte à une formalité préalable non remplie.

Logement

XI. L'entrée en vigueur de la loi « 3DS » n'a pas d'incidence sur la façon dont le préfet doit apprécier l'atteinte des objectifs de construction de logements sociaux qu'il avait fixés aux communes pour la période triennale 2020-2022.

L'article L. 302-8 du code de la construction et de l'habitation, créé par la loi du 13 décembre 2000 dite SRU (« Solidarité et renouvellement urbain »), imposait, dans sa version issue de la loi du 18 janvier 2013, aux communes urbaines situées dans certaines agglomérations de disposer au 31 décembre 2025 d'un minimum de 20 ou 25 %, selon les cas, de logements locatifs sociaux parmi les résidences principales de la commune. Les préfets sont chargés d'apprécier, à un rythme triennal, l'atteinte par les communes de cet objectif, et le cas échéant, de prendre à leur encontre un arrêté de carence. S'agissant de la période triennale 2020-2022, ce texte faisait obligation aux communes concernées d'avoir atteint 50 % de l'objectif ainsi fixé.

La loi du 21 février 2022 dite 3DS (« Différenciation, décentralisation, déconcentration et simplification ») a modifié cet article, en instituant un rythme de rattrapage de référence, à l'issue de chaque période triennale, de 33 % du nombre de logements locatifs sociaux manquants pour atteindre le taux de logements de 20 ou 25 %.

En l'espèce, le préfet des Alpes-Maritimes a prononcé la carence de la commune de Mandelieu-la-Napoule pour la période triennale 2020-2022, après avoir constaté, notamment, que la commune n'avait pas atteint l'objectif de construction de logements locatifs sociaux qui lui avait été fixé en novembre 2020, soit au début de la période triennale. La commune soulevait alors un moyen d'erreur de droit, estimant que l'entrée en vigueur en cours de période de la loi 3DS faisait obstacle à ce que le préfet se fonde sur un objectif calculé sur le fondement de l'ancienne version de l'article L. 302-8 du CCH.

Le tribunal a relevé que la nouvelle version de l'article L. 302-8 du CCH, si elle prévoyait effectivement de nouvelles modalités de calcul applicables immédiatement, n'a pas modifié le fait que l'objectif de logements locatifs sociaux à réaliser par période triennale pour chaque commune est celui notifié par le préfet en début de période triennale et que cet objectif est recalculé à l'issue de chaque période triennale. Ainsi, il a estimé qu'en dépit de l'entrée en vigueur de la loi 3DS en cours de période, le préfet était fondé à apprécier le respect, par la commune de Mandelieu-la-Napoule, de ses obligations de construction de logements locatifs sociaux au regard de l'objectif qui lui avait été notifié en novembre 2020, et a en conséquence écarté le moyen.

TA Nice, 3ème chambre, 8 juillet 2026, Commune de Mandelieu-la-Napoule, n° 2403405, C+, Mme Pouget, pdte, M. Loustalot-Jaubert, rapp., M. Ringeval, rapp. publ.

Ce jugement fait l'objet d'un appel.

Marchés et contrats administratifs

XII. Seul le sous-traitant de rang immédiatement supérieur est tenu de déclarer son propre sous-traitant conformément à l'article L. 2194-4 du code de la commande publique et de lui accorder la garantie prévue à l'article L. 2194-14 du même code.

Un syndicat intercommunal avait conclu un marché pour la réalisation d'infrastructures à très haut débit dans l'arrière-pays niçois. Ce marché avait donné lieu à la constitution d'une chaine de sous-traitance dans laquelle la société Damiani, requérante, occupait le 3ème rang. Elle mettait en cause la responsabilité de la société C, qui occupait quant à elle le rang 1, du fait de la mise en liquidation judiciaire de la société T, sous-traitante de 2ème rang, pour ne pas avoir satisfait aux obligations prévues à l'article L. 2193-4 du code de la commande publique, en ne déclarant pas son propre sous-traitant, qui occupait le rang 2 et ne pas en avoir demandé l'agrément auprès de l'acheteur public, lequel sous-traitant de 2e rang ne l'avait pas non déclaré ni fait agréer ses conditions de paiement.

Le tribunal a jugé que ces obligations ne pesaient que sur la société T, qui occupait le 2ème rang et avait seule, à l'égard de la requérante, la qualité d'entrepreneur principal au sens de l'article L. 2193-2 du code de la commande publique. Il n'a dès lors retenu sur ce point aucune faute extracontractuelle de la part de la société C.

Le tribunal en a déduit que si la société requérante soutenait en outre qu'en ne procédant pas à la déclaration et à l'agrément de son propre sous-traitant, qui occupait le rang 2, la société C l'avait empêchée de bénéficier des garanties de paiement qui sont attachées à cette qualité, l'absence de constitution de garantie à son profit au sens de l'article 14 de la loi du 31 décembre 1975 résultait du fait de la seule société T, avec laquelle elle avait conclu son contrat de sous-traitance. Il a ainsi jugé que le préjudice dont la société Damiani demandait l'indemnisation et qui tenait au défaut de paiement des prestations réalisées dans le cadre du marché public de travaux en cause, n'avait pas pour origine directe et certaine une faute commise par le sous-traitant de rang 1 au regard des obligations déclaratoires fixées par l'article L. 2193-4 du code de la commande publique.

TA Nice, 6ème chambre, 2 juin 2026, Sté Damiani Frères, n° 2606014, C, M. Soli, pdt, Mme Gazeau, rapp., Mme Guilbert, rapp. publ.

XIII. Un contrat relatif à l'occupation du domaine public, qui ne prévoit pas l'exécution d'une mission de service public ni ne répond à un besoin de la collectivité constitue une autorisation d'occupation temporaire. Pour autant, lorsqu'elle permet l'exercice d'une activité commerciale, une telle autorisation doit faire l'objet d'une mise en concurrence.

Par un contrat de concession conclu le 8 juillet 2024, la commune de Vallauris Golfe-Juan a confié le réaménagement et l'exploitation du port Camille Rayon à la société D Marinas Hellas et a désigné la société MB92 titulaire d'une autorisation d'occupation temporaire pour

l'exploitation du chantier naval se situant dans le port. Trois requérants distincts contestaient la validité de ce contrat : le préfet, une élue municipale et un candidat évincé.

Le préfet, estimant que l'autorisation d'occupation temporaire visée au contrat devait être requalifiée de sous-concession, demandait à cet égard l'annulation partielle du contrat de concession. Par un premier jugement, le tribunal a retenu que les stipulations contestées n'avaient pas pour objet de confier à la société MB92 l'exercice d'une mission de service public mais exclusivement de lui permettre d'exploiter son activité économique de réparation navale sans répondre à un besoin propre de la commune et en dehors du contrôle de celle-ci. Il a donc confirmé la qualification d'autorisation d'occupation temporaire et rejeté le déféré.

L'élue municipale se prévalait quant à elle, notamment, de ce que la commune avait méconnu ses obligations de publicité et de mise en concurrence en attribuant à la société MB92 un droit d'exploitation privatif de son domaine public sans que celle-ci n'ait été mise en concurrence avec des candidats potentiels. Le tribunal a accueilli ce moyen et estimé que la procédure de sélection menée dans le cadre de l'appel d'offre relatif à la concession du port n'avait pas permis d'assurer les garanties de transparence nécessaires pour confier l'exploitation du chantier naval à une société tierce qui n'était pas candidate à cette procédure. Il a donc résilié le contrat de concession portuaire en tant qu'il désignait la société MB92 titulaire d'une autorisation d'occupation temporaire du chantier naval, avec un effet différé de neuf mois.

La SAS Rodriguez Yachts, candidate évincée, mettant en avant divers liens supposés entre certains candidats et l'assistant à maitrise d'ouvrage, soutenait que la procédure de passation aurait été conduite en méconnaissance du principe d'impartialité. Après examen des éléments de l'instruction, le tribunal a écarté ce moyen et rejeté la requête.

TA Nice, 6ème chambre, 28 juillet 2026, Préfet des Alpes-Maritimes, n° 2502012, C, Mme Pouget, pdte, Mme Duroux, rapp., Mme Guilbert, rapp. publ.
TA Nice, 6ème chambre, 28 juillet 2026, Mme A., n° 2404246, C, Mme Pouget, pdte, Mme Duroux, rapp., Mme Guilbert, rapp. publ.
TA Nice, 6ème chambre, 28 juillet 2026, Sté Rodriguez Yachts, n° 2403728, C, Mme Pouget, pdte, Mme Duroux, rapp., Mme Guilbert, rapp. publ.

Procédure

XIV. L'urgence à suspendre une mesure de police s'apprécie au regard des conséquences qu'elle induit à brève échéance, compte-tenu des mesures de dérogation et de compensation laissées à la disposition de leur destinataire.

Le préfet des Alpes-Maritimes, constatant la persistance de la dégradation de la ressource en eau dans le département, a décidé, le 14 août 2026, de renforcer les restrictions d'usage déjà en vigueur. Il a également maintenu en « alerte renforcée » la zone aval du bassin versant de la Siagne, qui comprend dix communes de l'ouest des Alpes-Maritimes. Ce stade d'alerte renforcée impliquait, notamment, la fermeture des douches de plage, l'interdiction, de jour comme de nuit, de l'arrosage des espaces verts et massifs fleuris, d'arrosage des terrains de sport, ou de lavage des équipements nautiques. Trois communes du bassin cannois (Cannes, Mandelieu-la-Napoule et Théoule-sur-Mer), la communauté d'agglomération Cannes Pays de Lérins (CACPL) et le syndicat Mixte des communes alimentées par les canaux de la Siagne et de Loup, en charge de la gestion du service de distribution d'eau potable dans le bassin cannois, ont saisi le juge des référés afin d'obtenir, en urgence, la suspension de l'arrêté préfectoral du 14 août 2026.

Le juge des référés a examiné l'une après l'autre les circonstances invoquées par les parties, et jugé qu'au regard des éléments produits, et compte-tenu des dérogations et aménagements prévus par l'arrêté, la vraisemblance et l'imminence des dommages et nuisances invoqués par les requérants n'étaient pas établies. Il a donc jugé que la condition d'urgence n'était pas remplie et rejeté la requête.

TA Nice, ord. référé, 25 août 2026, SICASIL et autres, n° 2605774, C, Mme Guilbert, juge des référés

Responsabilité hospitalière

XV. La circonstance qu'une réunion d'expertise se soit déroulée dans un climat conflictuel n'est pas, en elle-même, suffisante pour mettre en doute l'impartialité de l'expert désigné par le tribunal, en l'absence d'éléments démontrant que les propos, par leur ton et leur contenu, ont excédé les limites des questions techniques en débat.

L'exigence d'impartialité de l'expert figure dans le serment qu'il prête en application de l'article R. 621-3 du code de justice administrative. Elle est garantie par l'application, aux experts, de la procédure de récusation des juges, qui s'applique lorsqu'il existe une raison impérieuse de mettre en doute son impartialité (article R. 621-6 du même code).

Il appartient au juge, saisi d'un moyen mettant en doute l'impartialité d'un expert, de rechercher si celui-ci entretient ou a entretenu des liens avec une partie directement intéressée à l'affaire, de nature à faire penser que des considérations extérieures à l'affaire pourraient motiver la décision qu'il doit prendre. Ces liens peuvent résulter d'une communauté d'intérêts, d'une situation de dépendance ou, à l'inverser, de conflit.

Le tribunal s'inscrit dans le cadre de la jurisprudence du Conseil d'Etat selon laquelle l'inimitié notoire à l'égard d'une partie peut résulter de propos tenus publiquement par un expert « qui, par leur ton et leur contenu, excédaient les limites des questions techniques en débat » (CE, 7 février 2003, *de Luca*, n° 219923, C).

En l'espèce, le tribunal relève que l'entretien qui s'est tenu entre l'expert et le médecin représentant le centre hospitalier, avant le début de l'expertise, ne portait que sur la communication du dossier médical de la victime, et n'était pas de nature à faire naître un doute sur l'impartialité de l'expert, alors que l'ensemble des éléments ont pu être débattus contradictoirement par le requérant durant la réunion d'expertise.

Ensuite, si le tribunal constate que la réunion d'expertise s'est déroulée dans un climat de fortes tensions, et pour regrettable que soit le manque de sang-froid de l'expert et du requérant et l'emploi momentané d'une langue étrangère durant l'accédit, il considère que, en l'absence de précision sur la teneur des propos tenus à cette occasion, il n'apparaît pas que cet échange ait excédé les limites des questions techniques en débat.

Les juges ont dès lors considéré qu'il n'existait pas de raisons sérieuses de mettre en doute l'impartialité de l'expert et que l'expertise, qui n'est ainsi pas entachée d'irrégularité, peut être prise en compte pour statuer sur le litige indemnitaire tendant à l'engagement de la responsabilité du centre hospitalier en raison de manquements invoqués dans la prise en charge du patient.

TA Nice, 5ème chambre, 26 mai 2026 M. C., n° 2300580, C, M. d'Izarn de Villefort, pdt, Mme Asnard, rapp., Mme Monnier-Besombes, rapp. publ.

Travaux publics

XVI. Le maintien sans autorisation sur un terrain privé, après la fin du bail, d'une retenue collinaire destinée à l'alimentation des canons à neige de la station de sports d'hiver d'Auron, ne peut donner lieu à la démolition de cet ouvrage public, compte tenu de l'atteinte excessive à l'intérêt général que présenterait une telle démolition, mais ouvre droit à l'indemnisation du préjudice subi par les propriétaires du fait de cette emprise irrégulière.

Le tribunal fait application de la jurisprudence classique en matière d'ouvrage public irrégulièrement implanté, qui détermine les conditions dans lesquelles il peut être amené à ordonner sa démolition (CE, 29 novembre 2019, *M. Pinault*, n°410689, A).

Au titre du premier temps du raisonnement, le tribunal constate que la retenue collinaire, construite par le syndicat mixte des stations du Mercantour sur un terrain privé, constitue un ouvrage public qui, depuis l'expiration du bail en 2012 et la demande de remise en état des lieux des propriétaires, est irrégulièrement implanté.

Au titre du deuxième temps du raisonnement, le tribunal estime que, en dépit du projet d'expropriation pour cause d'utilité publique des terrains d'assiette, initié par le syndicat mixte des stations du Mercantour en 2023, il ne résulte pas de l'instruction qu'une régularisation de l'ouvrage soit possible, dans la mesure où le préfet des Alpes-Maritimes n'a pas, à ce jour, ordonné l'ouverture d'une enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique malgré la transmission du dossier d'enquête préalable et l'avis favorable émis par la DDTM plus de 18 mois auparavant.

Passant au troisième temps du raisonnement relatif au contrôle du bilan de l'utilité de l'ouvrage, le tribunal refuse toutefois de faire droit à la demande de démolition de l'ouvrage public. Après avoir pris en considération l'atteinte au droit de propriété des requérants, l'inconstructibilité du terrain à l'exception des constructions destinées à l'aménagement du domaine skiable et l'importance de cet ouvrage pour assurer l'enneigement du domaine skiable d'Auron et, partant, la pérennité économique de la station, les juges estiment que la démolition de l'ouvrage public entrainerait une atteinte disproportionnée à l'intérêt général.

L'emprise irrégulière de cette retenue collinaire ouvre, toutefois, droit à l'indemnisation du préjudice de jouissance des propriétaires qui, compte tenu de la prescription quadriennale acquise jusqu'en 2014, est indemnisé par le tribunal à la somme de 51 500 euros.

TA Nice, 5ème chambre, 16 juin 2026, M. A., n° 2402305, C, M. d'Izarn de Villefort, pdt, Mme Moutry, rapp., Mme Monnier-Besombes, rapp. publ.

XVII. L'évaluation économique et sociale jointe au dossier d'enquête publique des grands projets d'infrastructures répond aux exigences de l'article R. 1511-4 du code des transports lorsque le maître d'ouvrage a déterminé les différents acteurs réellement susceptibles de répondre aux besoins de financement et la part estimative de leur participation ainsi que, le cas échéant, les différentes modalités de financement pouvant être retenue.

En application des articles L. 1511-1, 2 et 4 du code des transports, les grands projets d'infrastructures de transport doivent faire l'objet d'une évaluation économique et sociale, qui doit être jointe au dossier de l'enquête publique. Cette évaluation doit notamment comporter, en application de l'article R. 1511-4 du même code, une analyse des conditions de financement.

Le tribunal s'inscrit dans la lignée de la décision du Conseil d'Etat du 1er avril 2019, *Département de l'Hérault* (n° 419165, 419984), qui précise que l'évaluation économique et sociale, qui doit indiquer l'identité des différents acteurs participant au financement du projet concerné et l'apport respectif de chacun d'entre eux, répond aux exigences de l'article R. 1511-4 lorsque, s'agissant d'un projet est intégralement pris en charge par une collectivité publique sur fonds propres, l'évaluation économique et sociale mentionne, sans autre précision, l'identité de cette collectivité.

Le tribunal juge que, si l'évaluation économique et sociale jointe au dossier d'enquête publique doit nécessairement comporter, pour les grands projets d'infrastructures, une analyse de leurs conditions de financement, une telle exigence n'impose pas que le financement soit assuré ni qu'il soit détaillé, mais seulement que le maître d'ouvrage ait déterminé, pour répondre aux besoins de financement, les différents acteurs réellement susceptibles de les couvrir et une mesure estimative de leur participation ainsi que, le cas échéant, les différentes modalités de financement pouvant être retenues.

Saisi de l'arrêté du préfet des Alpes-Maritimes déclarant d'utilité publique le projet de création de la ligne 4 du tramway reliant Nice à Cagnes-sur-Mer, le tribunal avait précédemment sursis à statuer, afin de permettre la régularisation du vice tiré de l'insuffisance de l'évaluation économique et sociale jointe au dossier d'enquête publique, en application des jurisprudences Commune de Grabels I et II (CE, 9 juillet 2021, *Cne de Grabels*, n°437634, A ; CE, 21 juillet 2022, *Cne de Grabels*, n°437634, A).

Statuant par un jugement mettant fin à l'instance, il relève que le complément à l'évaluation économique et sociale, qui évalue le coût de l'opération à 328 millions d'euros, précise les modalités de financement, qui se fera notamment par le biais de subventions de différents acteurs publics et opérateurs, bien que certaines subventions ne soient pas encore accordées de façon certaine, pour environ 15% du coût de l'opération, tandis que le coût restant sera pris en charge par la métropole, via le recours à l'emprunt et à l'auto-financement.

Le tribunal, estimant que le complément à l'évaluation économique et sociale répond aux exigences du 2° de l'article R. 1511-4 du code des transports et que la mesure de régularisation a fait l'objet d'une information et d'une participation du public dans les conditions prévues par l'article L. 1511-4 du code des transports, rejette la requête.

TA Nice, 5ème chambre, 7 juillet 2026, M. C., n° 2306425, C, M. d'Izarn de Villefort, pdt, Mme Asnard, rapp., Mme Monnier-Besombes, rapp. publ.

Ce jugement fait l'objet d'un appel.

Urbanisme

XVIII. La circonstance que le juge administratif ait sursis à statuer sur la légalité d'une autorisation d'urbanisme pour permettre la régularisation d'un vice ne fait pas obstacle à ce qu'il puisse ensuite l'annuler partiellement lorsque la mesure de régularisation qui lui a été notifiée n'a pas été de nature à purger ce même vice.

Lorsque le juge administratif est saisi d'une autorisation d'urbanisme dont la légalité est affectée par un vice, celui-ci dispose de deux procédures permettant leur régularisation. Lorsque le vice n'affecte qu'une partie identifiable du projet et qu'il est susceptible d'être régularisé, le juge peut faire application des dispositions de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme qui permettent de limiter la portée de l'annulation de l'autorisation d'urbanisme à la seule partie du projet qui est viciée et d'impartir à son titulaire un délai dans lequel il pourra demander à l'autorité administrative une mesure de régularisation.

Lorsqu'il ne fait pas application de ces dispositions, le juge peut alternativement surseoir à statuer en application des dispositions de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme. Dans ce cas, le juge relève par un jugement avant dire-droit les vices affectant tout ou partie du projet et impartit un délai dans lequel une mesure de régularisation doit lui être notifiée. A l'issue de ce délai, le juge doit apprécier si l'autorisation d'urbanisme a été effectivement régularisée. Ainsi, contrairement au prononcé d'une annulation partielle qui met un terme à l'instance en cours, le prononcé d'un sursis à statuer impose que la régularisation intervienne pendant cette instance prolongée.

Le législateur n'a pas entendu hiérarchiser ces procédures et la jurisprudence a précisé les conditions dans lesquelles elles pouvaient éventuellement se cumuler. Ainsi, le Conseil d'Etat a admis que le juge administratif puisse, après avoir sursis à statuer, annuler partiellement une autorisation d'urbanisme affecté par un vice propre de la mesure de régularisation et non le vice affectant le projet initial (CE, 17 mars 2021, *Mme Venturin*, n° 436073, B). En sens inverse, le juge administratif ne peut annuler partiellement une autorisation d'urbanisme pour laquelle aucune mesure de régularisation ne lui a été notifiée à l'issue du délai imparti par le jugement par lequel il avait sursis à statuer sur celle-ci (CE, 6 juin 2025, *Sté Cogedim Languedoc Roussillon*, n°s 493882, 493883, 497280, 497283, B). Enfin, le juge administratif ne peut surseoir à statuer de manière successive pour la régularisation d'un même vice affectant le permis de construire initial (CE Sect., 14 octobre 2024, *Sté Saint-Saturnin Roussillon Ferme*, n° 471936, A).

Toutefois, à ce jour, la question de savoir si le juge administratif pouvait annuler partiellement une autorisation d'urbanisme affectée d'un vice précédemment relevé par le jugement par lequel il a été sursis à statuer pour en permettre la régularisation n'a pas été tranchée et la jurisprudence des tribunaux administratifs est divisée sur ce point.

Dans les faits de l'espèce, par un précédent jugement n°s 2400490, 2402547 du 5 mars 2025 le tribunal avait d'abord sursis à statuer sur un permis de construire un immeuble de 54 logements affecté de plusieurs vices. En cours d'instance, une mesure de régularisation a été notifiée au tribunal. En revanche, cette mesure était affectée de vices propres et n'avait pas suffi à régulariser le vice relevé par le jugement avant dire-droit tiré de l'insuffisante superficie des espaces verts de pleine terre projetés. Le tribunal a considéré qu'une telle circonstance ne faisait toutefois pas obstacle à ce qu'il soit fait application des dispositions de l'article

TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NICE

Directrice de la publication :
Marianne Pouget, Présidente du Tribunal

Comité de rédaction :
Flavien Facon, Lucile Guilbert, Barbara Le Guennec, Paco Loustalot-Jaubert,
Aude Monnier-Besombes, Thomas Ruocco-Nardo

ISSN : 1954-2097

18 avenue des fleurs, 06 NICE
Tél : 04 92 04 13 13 - Fax : 04 93 55 78 31 - www.ta-nice.juradm.fr