



LA LETTRE DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE NICE

n° 47 – novembre 2021

SOMMAIRE

ACTES LEGISLATIFS ET ADMINISTRATIFS	1
AIDE SOCIALE	1
COMPETENCE	2
MARCHES PUBLICS	2
NATURE ET ENVIRONNEMENT	3
PROCEDURE	4
TRAVAUX PUBLICS	4
URBANISME ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	5



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 : DIFFERENTES CATEGORIES D'ACTES – Déclaration d'abandon de l'article 1401 du code général des impôts – Acte déclaratif – Subordination à l'acceptation par les autorités municipales (absence)

D'une part, aux termes de l'article 21 de la loi du 12 avril 2000 dans sa version applicable au litige : « *Sauf dans les cas où un régime de décision implicite d'acceptation est institué dans les conditions prévues à l'article 22, le silence gardé pendant plus de deux mois par l'autorité administrative sur une demande vaut décision de rejet (...)* ». Il résulte de ces dispositions que le principe du silence vaut rejet ne s'applique qu'à une demande.

D'autre part, aux termes de l'article 1401 du code général des impôts : « *Les contribuables ne peuvent s'affranchir de l'imposition à laquelle les terres vaines et vagues, les landes et bruyères et les terrains habituellement inondés ou dévastés par les eaux doivent être soumis, que s'il est renoncé à ces propriétés au profit de la commune dans laquelle elles sont situées. / La déclaration détaillée de cet abandon perpétuel est faite par écrit, à la mairie de la commune, par le propriétaire ou par un fondé de pouvoir spécial (...)* ». Il résulte de ces dispositions que la réalisation de l'abandon n'est pas

subordonnée à l'acceptation par les autorités municipales des terres ainsi abandonnées et que l'abandon devient, dès lors, définitif dès que les formalités prescrites par la loi ont été accomplies (1). Toutefois, ces dispositions ne s'appliquent qu'aux terrains ne comportant aucun aménagement particulier de nature à les rendre propres à un usage agricole, industriel, commercial ou à des fins d'habitation de sorte que le conseil municipal d'une commune peut s'opposer au transfert de propriété résultant de l'acte d'abandon lorsque ce dernier porte sur des terrains ne remplissant pas les conditions de l'article précité (2).

Il résulte des dispositions citées que la déclaration d'abandon prévue par l'article 1401 ne peut s'apparenter à une demande mais revêt le caractère d'un acte déclaratif. Ainsi, s'il est loisible au conseil municipal d'une commune de s'opposer par une décision explicite au transfert de propriété résultant d'une déclaration d'abandon effectuée sur le fondement de l'article 1401 du code général des impôts dans le cas où les terrains transférés ne remplissent pas les conditions de cet article, aucune décision implicite de rejet ne peut naître du silence gardé par la commune suite à une déclaration d'abandon. Dès lors, le silence gardé par la commune de Nice sur la déclaration d'abandon datant du 9 septembre 2014 du syndicat X n'a pas fait naître de décision implicite de rejet.

(1) Cf. CE, 23 mai 1913, Sieur Petit

(2) Cf. CE, 27 novembre 1974, Sieur de Pas de Lancquesain, nos 86982 et 87085

TA Nice, 5^{ème} chambre, 6 juillet 2021, syndicat X., n° 2005295, M. Pascal, pdt, Mme Moutry, rapp., M. Taormina, rapp. publ.

AIDE SOCIALE

N° 2 : ENGAGEMENT DANS UN PARCOURS DE SORTIE DE LA PROSTITUTION ET D'INSERTION SOCIALE ET PROFESSIONNELLE – Office du juge - Examen limité aux droits de l'intéressé sans examen d'éventuels vices propres de la décision – Eléments à prendre en compte – Qualité de victime de la prostitution et vulnérabilité (oui) – Irrégularité du séjour (absence) – absence de logement stable (absence)

Le tribunal a été saisi par plusieurs requérantes de requêtes tendant à l'annulation de décisions par lesquelles le préfet des Alpes-Maritimes a rejeté des demandes d'engagement dans le parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle prévu par les

dispositions de l'article L. 121-9 du code de l'action sociale et des familles. Après avis de la commission départementale de lutte contre la prostitution, le préfet s'était notamment fondé sur les motifs tirés de ce que les requérantes avaient été déboutées de l'asile, qu'elles faisaient l'objet d'une mesure d'éloignement et de ce qu'elles avaient des difficultés de stabilisation de son lieu d'hébergement.

Le tribunal a tout d'abord rappelé l'office du juge dans les contentieux sociaux. Ainsi, lorsqu'il statue sur un recours dirigé contre une décision refusant l'autorisation d'engagement d'une personne dans le parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle, il appartient au juge administratif, eu égard tant à la finalité de son intervention qu'à sa qualité de juge de plein contentieux, non de se prononcer sur les éventuels vices propres de la décision attaquée, mais d'examiner la situation de l'intéressé, en tenant compte de l'ensemble des circonstances de fait qui résultent de l'instruction. Au vu de ces éléments, il lui appartient d'annuler, s'il y a lieu, cette décision en accueillant lui-même la demande de l'intéressé s'il apparaît, à la date à laquelle il statue, qu'un défaut d'autorisation d'engagement conduirait à une méconnaissance des dispositions du code de l'action sociale et des familles relatives à la protection des personnes victimes de la prostitution, du proxénétisme ou de la traite des êtres humains et en renvoyant l'intéressé devant l'administration afin qu'elle précise les modalités de ce parcours. (1)

La situation des requérantes a ensuite été examinée à la date du jugement et au regard de leur qualité de victime de la prostitution et de leur situation de vulnérabilité. En revanche, le tribunal a estimé que des motifs relatifs à la régularité du séjour ou à l'absence d'un logement stable n'étaient pas de nature à justifier un refus. Par conséquent, le tribunal a annulé les décisions de refus en litige et a admis les requérantes dans le parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle.

(1) Cf. CE, Section, 3 juin 2019, Département de l'Oise, n° 419903, au Recueil

TA Nice, 4^{ème} chambre, 20 mai 2021, Mme E., n° 1803759, Mme Mear, pdt, Mme Mahé, rapp., M. Herold, rapp. publ.

COMPETENCE

N° 3 : REPARTITION DES COMPETENCES ENTRE LES DEUX ORDRES DE JURIDICTION – Transaction portant sur la reconstruction d'un immeuble privé - Compétence de la juridiction administrative (absence)

Selon l'article 2044 du code civil, la transaction est un contrat par lequel les parties, par des concessions réciproques, terminent une contestation née ou préviennent une contestation à naître. En vertu de l'article 2052 du même code, un tel contrat a entre les parties l'autorité de la chose jugée en dernier ressort. Il est exécutoire de plein droit, sans qu'y fassent obstacle, notamment, les règles de la comptabilité publique.

Si le juge administratif est compétent pour prononcer l'homologation d'une transaction lorsqu'elle a eu pour but de mettre fin à une contestation précédemment portée devant lui ou lorsque la conclusion de la transaction vise à remédier à une situation telle que celle créée par une annulation ou la constatation d'une illégalité qui ne peuvent donner lieu à régularisation ou lorsque son exécution se heurte à des difficultés particulières, il n'est compétent pour le faire que si la transaction a eu pour objet le règlement ou la prévention de litiges pour le jugement desquels la juridiction administrative serait compétente.

Il résulte de l'instruction que le protocole du 31 août 2007 dont l'homologation est demandée a mis fin à une contestation élevée, non pas devant le juge administratif, mais devant le juge judiciaire et qu'il porte sur les modalités de démolition et de reconstruction d'une terrasse privée ainsi que sur la répartition du coût des travaux liés à la reconstruction d'un immeuble privé. Par conséquent, il n'appartient pas au juge administratif de statuer sur l'homologation d'un tel accord. Il n'appartient pas davantage au juge administratif de statuer sur la légalité de décisions d'une personne publique rejetant la demande d'exécution d'un tel protocole ni de statuer sur des conclusions à fins d'injonction tendant à faire exécuter celui-ci par la personne publique. Ainsi, les conclusions tendant à l'annulation des décisions nées du silence gardé par l'administration sur les demandes d'exécution du protocole formulées par les requérants, tendant à son homologation et tendant à ce qu'il soit enjoint à la commune de Saorge de l'exécuter relèvent de la compétence du juge judiciaire et doivent, dès lors, être rejetées comme portées devant une juridiction incompétente pour en connaître.

Cf. CE, Avis, 6 décembre 2002, Syndicat intercommunal des établissements du second cycle du second degré du district de l'Hay-les-Roses, n° 249153

TA Nice, 5^{ème} chambre, 11 mai 2021, M. et Mme H., n° 1800115, Mme Rousselle, pdt, Mme Moutry, rapp., M. Taormina, rapp. publ.

MARCHES PUBLICS

N° 4 : FORMATION DES CONTRATS ET MARCHES – Formalités de publicité et de mise en concurrence – Accord-cadre à bons de commande – Détermination de la nature et de l'étendue des besoins à satisfaire – Portée

Le juge du référé précontractuel a été saisi par la société L. d'une requête dirigée contre la passation par le centre hospitalier universitaire de Nice, en sa qualité d'établissement support du groupement hospitalier de territoire des Alpes-Maritimes, d'un accord-cadre à bons de commande pour la fourniture de dispositifs médicaux sur mesure.

L'accord-cadre en cause portait sur la fourniture de dispositifs médicaux sur mesure pour le centre hospitalier de Grasse, mais le règlement de la consultation prévoyait que les autres établissements membres du groupement hospitalier de territoire énumérés dans le règlement pourraient

s'y rattacher pendant la durée de validité du marché. La société requérante soutenait que le centre hospitalier universitaire de Nice avait manqué à ses obligations de publicité et de mise en concurrence en ne déterminant pas dans les documents de la consultation le volume global des prestations qui pourra être requis par l'ensemble des pouvoirs adjudicateurs susceptibles de bénéficier de l'accord-cadre.

Le juge des référés a rappelé que les principes de transparence et d'égalité de traitement impliquent que le pouvoir adjudicateur précise le volume ou la valeur global sur lequel porte l'accord-cadre, en particulier dans l'hypothèse où d'autres pouvoirs adjudicateurs peuvent rejoindre l'accord-cadre. Il a toutefois relevé que le centre hospitalier universitaire de Nice avait procédé à une évaluation chiffrée du besoin sur la base des besoins du centre hospitalier pour lequel l'accord-cadre devait être conclu et qu'il avait également fixé un montant maximal global. Dans ces conditions, il en a déduit que le centre hospitalier universitaire de Nice avait apporté des précisions suffisantes quant à l'étendue des besoins à satisfaire et avait permis aux opérateurs intéressés d'apprécier l'étendue du marché.

Rappr. CJUE, 19 décembre 2018, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Antitrust et Coopservice, C-216/17 et CJUE, 17 juin 2021, Simonsen & Weel, C-23/20

TA de Nice, Juge des référés, 2 août 2021, Société L., n° 2103702, M. Herold, juge des référés.

N° 5 : COMPTABILITE PUBLIQUE – Créance des collectivités publiques – Recouvrement – Procédure de redressement judiciaire – Ediction d'un état exécutoire (oui) – Compétence du juge administratif pour statuer sur l'existence et le montant de la créance publique (oui)

En l'espèce, la commune d'Antibes Juan-les-Pins a émis deux titres exécutoires à l'encontre de la société P à laquelle elle était liée par un contrat de sous-traité d'exploitation du port de plaisance Gallice. Le premier, d'un montant de 3 501 150 euros, avait pour but la remise en bon état d'entretien des ouvrages et outillages qui avaient été concédés et l'autre, d'un montant de 277 260 euros, avait été émis aux fins d'indemnisation de l'absence de remise à titre gratuit, à l'issue de la concession, de certains biens nécessaires au fonctionnement du service public.

Il résulte des dispositions des articles L. 622-21, L. 622-24, L. 624-2 du code de commerce et de l'article 28 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique que le juge administratif n'est pas compétent pour statuer sur l'acte par lequel une personne morale de droit public déclare une créance au représentant des créanciers d'une entreprise en redressement judiciaire, dès lors qu'il appartient de façon exclusive à l'autorité judiciaire, en vertu des articles L. 624-2 à L. 624-4 du code de commerce, de statuer sur l'admission ou le rejet des créances déclarées. En revanche, le juge administratif est compétent pour statuer sur l'existence et le montant d'une créance publique.

Si les dispositions de l'article L. 622-21 du code de commerce interdisent une action en justice intentée par des créanciers et tendant au paiement d'une somme d'argent par une société placée en procédure de sauvegarde, elles ne font pas obstacle à ce qu'un titre de recette soit émis à l'encontre d'une société faisant l'objet d'un plan de sauvegarde, lequel ne saurait être assimilé à une action en justice. Par conséquent, la commune d'Antibes Juan-les-Pins pouvait émettre des titres de recette à l'encontre de la société P alors même que celle-ci faisait l'objet d'un plan de sauvegarde sans méconnaître les dispositions de l'article L. 622-21 du code de commerce.

Si le juge commissaire est seul compétent pour se prononcer sur l'admission ou le rejet des créances déclarées au représentant des créanciers d'une entreprise en redressement judiciaire, il ne lui revient pas de statuer sur l'existence et le montant d'une créance publique. L'absence d'acceptation d'une créance par le juge commissaire est sans incidence sur l'existence ou le montant d'une créance publique. Par suite, la commune d'Antibes Juan-les-Pins pouvait émettre des titres de recette à l'encontre de la société P en l'absence de jugement du juge commissaire acceptant les créances issues de ces titres.

Les titres de recettes ont été émis sur le fondement d'un contrat liant la commune d'Antibes Juan-les-Pins à la société P. Contrairement à ce que soutient la société P, aucun jugement ni autre titre n'est nécessaire pour qu'une commune puisse édicter un titre de recette.

La société requérante n'est pas fondée à solliciter l'annulation du titre d'un montant de 3 501 150 euros dès lors qu'elle était tenue en vertu du contrat la liant à la commune de remettre en bon état d'entretien les ouvrages et outillages de la concession, qu'à défaut, elle serait redevable des sommes nécessaires à la remise en état de ces ouvrages et outillages et que ceux-ci font l'objet de désordres résultant de malfaçons intervenues lors de travaux d'aménagement des quais et qu'aucun travaux n'a été réalisé en vue d'y remédier. En outre, le montant ainsi établi, qui s'appuie sur l'évaluation faite par un expert judiciaire pour rendre l'ouvrage pérenne, n'est pas sérieusement contesté et la circonstance que le juge judiciaire ait été saisi par la société requérante afin de trancher le litige qui l'oppose aux sociétés responsables des malfaçons est sans incidence sur le montant de la créance due à la commune.

Toutefois, la société requérante est fondée à solliciter la décharge partielle de la somme mise à sa charge par le second titre exécutoire dès lors que certains biens nécessaires au fonctionnement du service public ont été restitués.

Cf. CE 28 juin 2019, Me Louis, n° 423343

TA Nice, 5^{ème} chambre, 11 mai 2021, société P., nos 1804729 et 1804732, Mme Rousselle, pdt, Mme Moutry, rapp., M. Taormina, rapp.publ.

NATURE ET ENVIRONNEMENT

N° 6 : INFORMATION ET PARTICIPATION DES CITOYENS – Procédure de participation du public de l'article L. 123-19-1 du code de

l'environnement – Régime législatif spécifique de participation du public pour l'élaboration des documents locaux d'urbanisme – Application de l'article L. 123-19-1 aux décisions d'élaboration des plans locaux d'urbanisme (non)

Au soutien de leur moyen, les requérants se prévalent de la méconnaissance des dispositions de l'article L. 120-1 du code de l'environnement. Cette disposition, aujourd'hui transférée à l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement, qui définit les conditions et limites dans lesquelles le principe de participation du public, prévu à l'article 7 de la Charte de l'environnement, est applicable aux décisions, autres que les décisions individuelles, des autorités publiques ayant une incidence sur l'environnement lorsque celles-ci ne sont pas soumises, par les dispositions législatives qui leur sont applicables, à une procédure particulière organisant la participation du public à leur élaboration, ne trouve à s'appliquer que de manière supplétive. Dès lors que des dispositions législatives spécifiques, aux articles L. 153-19 et suivants du code de l'urbanisme, confèrent au public le droit, à l'occasion de l'adoption du document de planification de l'urbanisme, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration de ces décisions, le moyen tiré de la méconnaissance des règles fixées par l'article L. 120-1 devenu L. 123-19-1 du code de l'environnement, qui ne sont pas applicables au litige, est inopérant et doit être écarté comme tel.

Rappr. CE 4 octobre 2017, Chambre départementale d'agriculture de Seine-et-Marne, n° 412239

TA Nice, 2^{ème} chambre, 15 juin 2021, Mme R., n° 2003267, Mme Chevalier-Aubert, pdt, Mme Gazeau, rapp., Mme Sorin, rapp. publ.

PROCEDURE

N° 7 : PROCEDURES INSTITUEES PAR LA LOI DU 30 JUIN 2000 – Référé tendant au prononcé de mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale (art. L. 521-1 du code de justice administrative) – Demande tendant à la fermeture temporaire du centre de rétention administrative de Nice (CRA) en raison de l'existence d'un « cluster » en son sein – Atteinte manifestement grave et illégale au droit de ne pas être soumis à des traitements inhumains ou dégradants (absence)

Eu égard à la vulnérabilité des personnes retenues au sein d'un centre de rétention administrative et à leur situation de dépendance vis à vis de l'administration, il appartient à celle-ci, et notamment au ministre de l'intérieur et aux directeurs de ces centres, en leur qualité de chefs de service, de prendre les mesures propres à protéger leur vie et à dispenser les traitements et les soins appropriés à leur état de santé ainsi qu'à leur éviter tout traitement inhumain ou dégradant. Lorsque la carence de l'autorité publique crée un danger caractérisé et imminent pour la vie des personnes, les expose à être soumises, de manière

caractérisée, à un traitement inhumain ou dégradant portant ainsi une atteinte grave et manifestement illégale à cette liberté fondamentale, et que la situation permet de prendre utilement des mesures de sauvegarde dans un délai de quarante-huit heures, le juge des référés peut, au titre de la procédure particulière prévue par l'article L. 521-2, prescrire les mesures de nature à faire cesser la situation résultant de cette carence.

En l'espèce, le requérant soutenait qu'en maintenant le centre de rétention administrative (CRA) de Nice au sein duquel plusieurs personnes retenues avaient été détectées positives à la Covid-19 ouvert, l'administration portait une atteinte grave et manifestement illégale à son droit de ne pas être soumis à des traitements inhumains ou dégradants.

Toutefois, l'administration a justifié mettre en œuvre le protocole sanitaire adopté établi en lien avec le ministère des solidarités et de la santé afin de limiter la propagation du virus au sein des centres de rétention. Ce document prévoit notamment que, préalablement à un placement en rétention administrative, si l'étranger présente des symptômes évocateurs, il ne peut faire l'objet d'un tel placement. En cas de symptômes de la Covid-19 intervenant postérieurement, l'étranger retenu fait l'objet d'un isolement dans une pièce spécifique et fait l'objet d'une évaluation médicale dans les meilleurs délais par le médecin de l'unité médicale du CRA.

En outre, à la suite de notes de service du directeur du CRA, des mesures tendant au respect des « gestes barrières » et de la « distanciation sociale » ont été mises en place au sein du centre. Eu égard à l'ensemble des mesures ainsi prises afin de limiter les risques de contamination par la Covid-19 des personnes retenues, le juge des référés a considéré que le maintien de l'ouverture du CRA n'était pas de nature à caractériser l'existence d'une atteinte grave et manifestement illégale au droit de ne pas être soumis à des traitements inhumains ou dégradants.

Comp. CE 7 mai 2020, Ministre de l'intérieur c/ l'association « Avocats pour la défense des droits des étrangers » et autres, n° 440255

TA Nice, 12 août 2021, M. X, n° 2104261, M. Beyls, juge des référés

TRAVAUX PUBLICS

N° 8 : NOTION DE TRAVAIL PUBLIC ET D'OUVRAGE PUBLIC – Canal aménagé aux fins de collecter les eaux pluviales et usées - ouvrage présentant le caractère d'ouvrage public (oui)

La qualification d'ouvrage public peut être déterminée par la loi. Présentent aussi le caractère d'ouvrage public notamment les biens immeubles résultant d'un aménagement, qui sont directement affectés à un service public (1). La circonstance qu'un ouvrage n'appartienne pas à une personne publique ne fait pas obstacle à ce qu'il soit regardé comme une dépendance d'un ouvrage public s'il présente, avec ce dernier, un lien physique ou fonctionnel tel qu'il doit être regardé comme un accessoire indispensable de l'ouvrage. Si tel est le

cas, la collectivité propriétaire de l'ouvrage public est responsable des conséquences dommageables causées par cet élément de l'ouvrage public (2).

Il résulte de l'instruction que le sinistre occasionné aux locaux commerciaux de la société L. a été provoqué par le débordement des eaux du canal serpentant dans le sous-sol de la vieille ville de Grasse dans la nuit du 12 au 13 septembre 2015, que ce canal, bien immeuble, résulte d'un aménagement puisqu'il est situé dans une galerie et présente des raccordements et qu'il a été initialement installé pour approvisionner en eau de source les tanneurs situés dans le centre-ville de Grasse. Par ailleurs, il résulte de l'instruction, et notamment de l'expertise judiciaire, que de la fluorescéine a été injectée au niveau du réseau communal d'eaux pluviales et s'est retrouvée, quelques minutes après, dans le canal de sorte que ce dernier est nécessairement relié au réseau d'eaux pluviales, quand bien même la fluorescéine aurait été versée en un seul endroit. En outre, la présence de papier hygiénique et de matières fécales a été constatée au sein du canal de sorte qu'il fait également office de collecteur d'eaux usées. Si la commune de Grasse fait valoir que la présence d'eaux usées est le fait de raccordements sauvages, elle ne l'établit pas. En tout état de cause, la commune de Grasse, qui fait valoir avoir créé un autre réseau de collecte des eaux pluviales et des eaux usées, n'apporte aucun élément tendant à remettre en cause le caractère de collecteur d'eaux pluviales et d'eaux usées du canal litigieux et ne démontre pas, alors qu'elle est responsable de la collecte des eaux usées sur son territoire, avoir mis en demeure les propriétaires soit disant sauvagement raccordés au canal litigieux de se raccorder au réseau nouvellement créé conformément aux dispositions de l'article L. 1331-6 du code de la santé publique. Par conséquent, le canal, qui présente un lien physique et fonctionnel avec le réseau de collecte des eaux pluviales et usées de la commune de Grasse, en est un accessoire indispensable et constitue un élément de cet ouvrage public. La circonstance que la commune de Grasse n'en serait pas propriétaire et qu'il n'existait alors aucun accès extérieur pour y accéder est sans incidence sur la qualité d'ouvrage public du canal.

(1) Cf. CE, avis, 29 avril 2010, M. Beligaud, n° 323179

(2) Cf. CE, 17 mars 2017, Mme Dulery, n° 397035

TA Nice, 5^{ème} chambre, 11 mai 2021, G. et L., n° 1801500, Mme Rousselle, pdt, Mme Moutry, rapp., M. Taormina, rapp. publ.

N° 9 : NOTION DE TRAVAIL PUBLIC ET D'OUVRAGE PUBLIC – vallon non aménagé aux fins de collecter les eaux pluviales -ouvrage présentant le caractère d'ouvrage public (non)

D'une part, aux termes de l'article L. 215-2 du code de l'environnement : « *Le lit des cours d'eau non domaniaux appartient aux propriétaires des deux rives. / Si les deux rives appartiennent à des propriétaires différents, chacun d'eux a la propriété de la moitié du lit, suivant une ligne que l'on suppose tracée au milieu du cours d'eau, sauf titre ou prescription contraire* ». L'article L. 215-14 du même code dispose que le propriétaire riverain est tenu à un entretien régulier du cours d'eau.

Il résulte de l'instruction que le domaine de Pierre Longues a été construit sur un ancien talweg, constitué notamment du vallon romain, qui collectait les eaux de ruissellement et les circulations intra collinaires du bassin versant. Le vallon romain, vallon naturel qui était initialement à ciel ouvert et qui l'est toujours partiellement, réceptionne les eaux de tout le bassin versant. Il est constant qu'il n'a pas été classé dans le domaine public fluvial. Ce vallon constitue en conséquence un cours d'eau non domanial dont les propriétaires riverains sont chargés de l'entretien en application de l'article L. 215-14 du code de l'environnement.

D'autre part, la qualification d'ouvrage public peut être déterminée par la loi. Présentent aussi le caractère d'ouvrage public notamment les biens immeubles résultant d'un aménagement, qui sont directement affectés à un service public. En outre, la circonstance qu'un ouvrage n'appartienne pas à une personne publique ne fait pas obstacle à ce qu'il soit regardé comme une dépendance d'un ouvrage public s'il présente, avec ce dernier, un lien physique ou fonctionnel tel qu'il doit être regardé comme un accessoire indispensable de l'ouvrage.

S'il résulte de l'instruction que le vallon romain est en partie couvert par un ouvrage en pierres d'aspect ancien, cet ouvrage date de plusieurs siècles. Il n'est pas établi que cet aménagement ancien ait été construit par la commune de Cannes ou par la communauté d'agglomération des Pays de Lérins aux fins de collecter les eaux pluviales. En outre, le seul fait que le vallon romain assure l'écoulement naturel d'eaux courantes d'origine pluviale ne suffit pas à le regarder comme directement affecté à un service public. Par ailleurs, la circonstance, à la supposée établie, que le vallon soit mentionné sur le plan des réseaux d'eaux pluviales du plan local d'urbanisme n'est pas de nature à permettre de le qualifier d'ouvrage public. Enfin, le fait que le vallon ait été canalisé afin de permettre le passage de l'eau sous le boulevard leader ne révèle pas que la commune de Cannes ait pris l'initiative d'assurer l'aménagement du cours d'eau non domanial et d'en assurer l'entretien. Ainsi, le vallon romain, qui n'est pas en lui-même un bien immeuble résultant d'un aménagement et qui n'est pas affecté à un service public ou à l'usage direct du public, ne peut être qualifié d'ouvrage public. Par suite, le syndicat D n'est pas fondé à rechercher la responsabilité de la communauté d'agglomération des Pays de Lérins du fait des dommages causés par le vallon romain.

TA Nice, 5^{ème} chambre, 6 juillet 2021, syndicat D., n° 1802501, M. Pascal, pdt, Mme Moutry, rapp., M. Taormina, rapp. publ.

URBANISME ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

N° 10 : PLANS D'AMENAGEMENT ET D'URBANISME – Plans d'occupation des sols et plans locaux d'urbanisme – Modification et révision des plans

La métropole Nice Côte d'Azur a prescrit l'élaboration de son plan local d'urbanisme métropolitain par une délibération en date du 15 décembre 2014, approuvé par une délibération en

date du 25 octobre 2019. M. et Mme S. contestent cette délibération en tant qu'elle classe leur parcelle en zone Nb.

En application des dispositions de l'article L. 142-4 du code de l'urbanisme, en l'absence d'un schéma de cohérence territoriale applicable, les zones naturelles des plans locaux d'urbanisme (PLU) des communes ne peuvent pas être ouvertes à l'urbanisation à l'occasion de la révision du PLU, sauf après accord du préfet dans les conditions prévues à l'article L. 142-5 du même code.

En l'espèce, la parcelle en litige, précédemment classée en zone naturelle NBA du plan d'occupation des sols de la commune, qui offrait ainsi des possibilités de constructibilité, ne constituait pas de ce fait, une zone naturelle au sens des dispositions de l'article L. 142-4 du code de l'urbanisme. Dans ces conditions, les conditions prescrites par l'article L. 142 4 et L. 142-5 du code de l'urbanisme relatives à l'ouverture à l'urbanisation n'étaient pas requises.

(1) Cf. CE 14 novembre 2007, Mme Guitteny-Moreau, n° 290147, aux Tables

TA Nice, 2^{ème} chambre, 15 juin 2021, M. et Mme S., n° 2001543, Mme Chevalier-Aubert, pdt, Mme Faucher, rapp., Mme Sorin, rapp. publ.

N° 11 : PLANS D'AMENAGEMENT ET D'URBANISME – Plans d'occupation des sols et plans locaux d'urbanisme – Procédure de participation du public de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement – Régime législatif spécifique de participation du public pour l'élaboration des documents locaux d'urbanisme – Application de l'article L. 123-19-1 aux décisions d'élaboration des plans locaux d'urbanisme (non)

Voir abstract n° 6

Directeur de la publication :

Pascale Rousselle, Présidente du Tribunal

Comité de rédaction :

Mélanie Moutry, Barbara Le Guennec, Dorothée Gazeau, Marc Herold, Christophe Tukov,
Patrick Soli, Géraldine Sorin

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° 2005295

SYNDICAT X

Mme Mélanie Moutry
Rapporteuse

M. Gilles Taormina
Rapporteur public

Audience du 15 juin 2021
Décision du 6 juillet 2021

54-02-03
01-01-08
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Nice

(5ème Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par un jugement du 17 décembre 2020, la deuxième chambre civile du tribunal judiciaire de Nice a sursis à statuer sur le litige tendant à ce que soit constatée la déclaration d'abandon de la parcelle LZ numéro 113 à la commune de Nice et que soient ordonnées les mesures de publicité foncière consécutives au transfert de propriété de ladite parcelle à la commune jusqu'à ce que la juridiction administrative se soit prononcée sur l'existence d'une décision de rejet implicite née du silence gardé par la commune de Nice sur la déclaration d'abandon de la paroi rocheuse appartenant au syndicat X et de sa légalité.

Par un mémoire, enregistré le 30 avril 2021, le syndicat X, représenté par Me Lambert, demande au tribunal :

1°) de rejeter la question préjudicielle en ce qu'il n'y a pas lieu de statuer sur la légalité d'une décision implicite de rejet dès lors qu'une telle décision n'existe pas du fait de l'effet déclaratif de l'abandon prévu par les dispositions de l'article 1401 du code général des impôts ;

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

Il soutient que :

- le régime juridique de l'article 1401 du code général des impôts est purement déclaratif ; aucune décision implicite de rejet ne peut naître du silence gardé par la commune sur une déclaration d'abandon ; la commune de Nice n'a pas contesté la régularité de la déclaration d'abandon, ni le fait que le terrain abandonné répondait aux conditions de transfert de propriété.

Par des mémoires, enregistrés le 5 mai 2021 et le 6 mai 2021, la commune de Nice, représentée par Me Daboussy, demande au tribunal :

1°) de juger que le silence gardé par la commune de Nice sur la demande d'abandon adressée par le syndicat X le 9 septembre 2014 sur le fondement de l'article 1401 du code général des impôts a fait naître une décision implicite de rejet aujourd'hui définitive faisant obstacle à ce que la légalité d'une telle décision soit contestée ;

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

Elle fait valoir que :

- la commune peut d'opposer à l'application des dispositions de l'article 1401 du code général des impôts et refuser la déclaration d'abandon ; le silence gardé pendant deux mois par la commune a fait naître une décision implicite de rejet laquelle n'a pas été contestée dans le délai imparti par le syndicat X.

Par ordonnance du 13 avril 2021, la clôture d'instruction a été fixée au 6 mai 2021 à 12h00 en application des dispositions de l'article R. 613-1 du code de justice administrative.

Vu :

- le jugement du tribunal judiciaire de Nice du 13 avril 2021 ;
- les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code général des impôts ;
- la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique du 15 juin 2021 :

- le rapport de Mme Moutry, rapporteure,
- les conclusions de M. Taormina, rapporteur public,
- et les observations de Me Daboussy, représentant la commune de Nice.

Une note en délibéré a été présentée pour la commune de Nice le 16 juin 2021.

Considérant ce qui suit :

1. Par courrier du 9 septembre 2014, le syndicat X a déclaré au maire de la commune de Nice l'abandon au profit de la commune d'une paroi rocheuse sur le fondement de l'article 1401 du code général des impôts. Par acte du 22 novembre 2016, le syndicat X a fait assigner la commune de Nice devant le tribunal de grande instance de Nice aux fins que soit constatée la déclaration d'abandon de la parcelle LZ numéro 113 à la commune de Nice et que soient ordonnées les mesures de publicité foncière consécutives au transfert de propriété de ladite parcelle à la commune. Par ordonnance de mise en état de siège du 14 décembre 2017, le juge de la mise en état a décidé que les juridictions de l'ordre judiciaire sont incompétentes pour statuer sur la demande formulée par le syndicat. Par arrêt de la Cour d'Appel d'Aix-en-Provence du 7 juin 2018, l'ordonnance a été infirmée. Par un jugement du 17 décembre 2020, la deuxième chambre civile du tribunal judiciaire de Nice a sursis à statuer sur le litige tendant à ce que soit constatée la déclaration d'abandon de la parcelle LZ numéro 113 à la commune de Nice et que soient ordonnées les mesures de publicité foncière consécutives au transfert de propriété de ladite parcelle à la commune jusqu'à ce que la juridiction administrative se soit prononcée sur l'existence d'une décision de rejet implicite née du silence gardé par la commune de Nice sur la déclaration d'abandon de la paroi rocheuse appartenant au syndicat X et de sa légalité.

2. D'une part, aux termes de l'article 21 de la loi du 12 avril 2000 dans sa version applicable au litige : « *Sauf dans les cas où un régime de décision implicite d'acceptation est institué dans les conditions prévues à l'article 22, le silence gardé pendant plus de deux mois par l'autorité administrative sur une demande vaut décision de rejet (...)* ». Il résulte de ces dispositions que le principe du silence vaut rejet ne s'applique qu'à une demande.

3. D'autre part, aux termes de l'article 1401 du code général des impôts : « *Les contribuables ne peuvent s'affranchir de l'imposition à laquelle les terres vaines et vagues, les landes et bruyères et les terrains habituellement inondés ou dévastés par les eaux doivent être soumis, que s'il est renoncé à ces propriétés au profit de la commune dans laquelle elles sont situées. / La déclaration détaillée de cet abandon perpétuel est faite par écrit, à la mairie de la commune, par le propriétaire ou par un fondé de pouvoir spécial (...)* ». Il résulte de ces dispositions que la réalisation de l'abandon n'est pas subordonnée à l'acceptation par les autorités municipales des terres ainsi abandonnées et que l'abandon devient, dès lors, définitif dès que les formalités prescrites par la loi ont été accomplies. Toutefois, ces dispositions ne s'appliquent qu'aux terrains ne comportant aucun aménagement particulier de nature à les rendre propres à un usage agricole, industriel, commercial ou à des fins d'habitation de sorte que le conseil municipal d'une commune peut s'opposer au transfert de propriété résultant de l'acte d'abandon lorsque ce dernier porte sur des terrains ne remplissant pas les conditions de l'article précité.

4. Il résulte des dispositions citées aux points 1 et 2 que la déclaration d'abandon prévue par l'article 1401 ne peut s'apparenter à une demande mais revêt le caractère d'un acte déclaratif. Ainsi, s'il est loisible au conseil municipal d'une commune de s'opposer par une décision explicite au transfert de propriété résultant d'une déclaration d'abandon effectuée sur le fondement de l'article 1401 du code général des impôts dans le cas où les terrains transférés ne remplissent pas les conditions de cet article, aucune décision implicite de rejet ne peut naître du silence gardé par la commune suite à une déclaration d'abandon. Dès lors, le silence gardé par la commune de Nice sur la déclaration d'abandon datant du 9 septembre 2014 du syndicat X n'a pas fait naître de décision implicite de rejet.

Sur les frais de l'instance :

5. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge du syndicat X la somme demandée par la commune de Nice au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens. Par ailleurs, il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Nice la somme demandée par le syndicat requérant sur le fondement de ces mêmes dispositions.

DECIDE :

Article 1^{er} : Il est déclaré que le silence gardé par la commune de Nice sur la déclaration d'abandon de terrain du syndicat X du 9 septembre 2014 n'a pas fait naître de décision implicite de rejet.

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

Article 3 : Le présent jugement sera notifié au syndicat X, à la commune de Nice et au tribunal judiciaire de Nice.

Délibéré après l'audience du 15 juin 2021, à laquelle siégeaient :

M. Pascal, président,
M. Sylvestre Toussaint Fortesa, premier conseiller,
Mme Moutry, conseillère,
Assistés de Mme Gialis, greffière,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 6 juillet 2021.

La rapporteure,

signé

M. MOUTRY

Le président,

signé

F. PASCAL

La greffière,

signé

E. GIALIS

La République mande et ordonne au garde des Sceaux, ministre de la justice, en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme
Pour le greffier en chef
Ou par délégation le greffier

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NICE**

N° 1803759

Mme E.

REPUBLIQUE FRANÇAISE

Mme Mahé
Magistrate-rapporteure

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Herold
Rapporteur public

Le tribunal administratif de Nice

(4^{ème} chambre)

Aide juridictionnelle totale
Décision du 26 octobre 2018

Audience du 22 avril 2021
Décision du 20 mai 2021

335-03

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 31 août 2018 et 19 avril 2021, Mme E., représentée par Me Oloumi, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 26 juillet 2018 par laquelle le préfet des Alpes-Maritimes a rejeté sa demande d'engagement dans un parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle ;

2°) d'enjoindre au préfet des Alpes-Maritimes de lui délivrer l'autorisation d'accès au parcours de sortie de la prostitution et subsidiairement de réexaminer sa demande ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 500 euros, en application des articles L. 761-1 du code de justice administrative et 37 de la loi du 10 juillet 1991.

Elle soutient que :

- la décision attaquée n'est pas suffisamment motivée ;
- aucun entretien n'a été menée par le préfet ;
- le préfet a commis une erreur de droit en subordonnant sa décision à la régularité de son séjour ; si l'on interprète le droit français à la lumière de la directive, dès lors qu'il existe des motifs raisonnables de croire qu'une personne a été victime de la traite des êtres humains, l'accès au parcours de sortie de la prostitution devrait lui être autorisé, sans considération de sa situation administrative ;

- le préfet des Alpes-Maritimes a commis une erreur manifeste d'appréciation.

Par un mémoire en défense, enregistré le 15 avril 2021, le préfet des Alpes-Maritimes conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- les moyens ne sont pas fondés.

Mme E. a été admise au bénéfice de l'aide juridictionnelle totale par une décision du 26 octobre 2018.

L'affaire qui relève du 1° de l'article R.222-13 du code de justice administrative a été renvoyée devant une formation collégiale en application de l'article R.222-19 du même code.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code de l'action sociale et des familles ;
- le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
- la loi n° 2016-444 du 13 avril 2016 ;
- la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 ;
- 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 Mahé, magistrate-rapporteuse ;
- les conclusions de M. Herold, rapporteur public ;
- et les observations de Me Oloumi, avocat de Mme E.

Considérant ce qui suit :

1. Mme E., de nationalité nigériane, a, par l'intermédiaire de l'association ALC, signé une demande d'engagement dans le parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle. Après examen de la demande de la requérante par la commission départementale de lutte contre la prostitution, par la décision attaquée du 26 juillet 2018, le préfet des Alpes-Maritimes a rejeté sa demande.

2. Aux termes de l'article L. 121-9 du code de l'action sociale et des familles : « *I. - Dans chaque département, l'Etat assure la protection des personnes victimes de la prostitution, du proxénétisme ou de la traite des êtres humains et leur fournit l'assistance dont elles ont besoin, notamment en leur procurant un placement dans un des établissements mentionnés à l'article L. 345-1. Une instance chargée d'organiser et de coordonner l'action en faveur des victimes de la prostitution, du proxénétisme et de la traite des êtres humains est créée dans chaque département. Elle met en œuvre le présent article. Elle est présidée par le représentant de l'Etat dans le département. Elle est composée de représentants de l'Etat, notamment des services de police et de gendarmerie, de représentants des collectivités territoriales, d'un*

magistrat, de professionnels de santé et de représentants d'associations. II. - Un parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle est proposé à toute personne victime de la prostitution, du proxénétisme et de la traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle. Il est défini en fonction de l'évaluation de ses besoins sanitaires, professionnels et sociaux, afin de lui permettre d'accéder à des alternatives à la prostitution. Il est élaboré et mis en œuvre, en accord avec la personne accompagnée, par une association mentionnée à l'avant-dernier alinéa du présent II. L'engagement de la personne dans le parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle est autorisé par le représentant de l'Etat dans le département, après avis de l'instance mentionnée au second alinéa du I et de l'association mentionnée au premier alinéa du présent II. ». Aux termes de l'article R. 121-12-9 du même code : « Les situations individuelles des personnes qui présentent une demande d'engagement dans un parcours de sortie de la prostitution ou qui en demandent le renouvellement font l'objet d'une instruction par l'association agréée. Celle-ci présente les engagements de la personne concernée, les actions prévues dans le cadre du projet d'insertion sociale et professionnelle, leur durée, les résultats attendus ou réalisés et émet un avis sur sa situation. La commission rend un avis sur la mise en place et le renouvellement des parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle qui lui sont soumis. ». Aux termes de l'article R. 121-12-10 du même code : « Après avis de la commission, le préfet de département autorise ou refuse d'autoriser l'engagement de la personne dans le parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle ou son renouvellement. Il lui notifie sa décision, ainsi qu'à l'association en charge de l'instruction de la demande. ».

3. Il résulte de ces dispositions que le parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle est destiné à offrir aux victimes de la prostitution, du proxénétisme et de la traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle les moyens de rompre avec leur activité et de s'engager dans un processus de réinsertion sociale et professionnelle structuré. Il vise ainsi à proposer un accompagnement global de la personne en fonction de ses besoins en matière de logement, d'hébergement, d'accès aux soins, d'action d'insertion sociale et professionnelle en s'appuyant sur des actions de droit commun, la personne engagée dans ce parcours pouvant par ailleurs bénéficier de droits spécifiques concernant la délivrance d'autorisation provisoire de séjour et une aide financière à l'insertion sociale et professionnelle, sous réserve que les conditions prévues soient satisfaites.

4. Lorsqu'il statue sur un recours dirigé contre une décision refusant l'autorisation d'engagement d'une personne dans le parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle, il appartient au juge administratif, eu égard tant à la finalité de son intervention qu'à sa qualité de juge de plein contentieux, non de se prononcer sur les éventuels vices propres de la décision attaquée, mais d'examiner la situation de l'intéressé, en tenant compte de l'ensemble des circonstances de fait qui résultent de l'instruction. Au vu de ces éléments, il lui appartient d'annuler, s'il y a lieu, cette décision en accueillant lui-même la demande de l'intéressé s'il apparaît, à la date à laquelle il statue, qu'un défaut d'autorisation d'engagement conduirait à une méconnaissance des dispositions du code de l'action sociale et des familles relatives à la protection des personnes victimes de la prostitution, du proxénétisme ou de la traite des êtres humains et en renvoyant l'intéressé devant l'administration afin qu'elle précise les modalités de ce parcours.

5. Mme E. soutient qu'elle remplit les conditions pour bénéficier d'un parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle en faisant valoir qu'elle a tenté de sortir de la prostitution en bénéficiant de l'accompagnement de l'association ALC et qu'elle a participé à des ateliers d'insertion. La requérante verse au dossier la copie des contrats de participation aux ateliers d'adaptation à la vie active conclus avec l'association ALC ainsi que la copie de ses bulletins de pécules établis par les ateliers d'insertion. De son côté, le préfet des Alpes-Maritimes soutient que la requérante a été déboutée de sa demande d'asile, qu'elle a fait l'objet d'une obligation de quitter le territoire français, qu'elle ne maîtrise pas la langue française et qu'elle a des difficultés de stabilisation de son lieu d'hébergement. Toutefois, Mme E. est originaire de l'Etat d'Edo au Nigéria. Sa qualité de victime de la prostitution n'est aucunement contestée et elle est bien dans une situation de vulnérabilité comme le relève d'ailleurs le préfet des Alpes-Maritimes qui émet des « doutes sur ses moyens de subsistance ». Dans ces conditions, il y a lieu d'annuler la décision attaquée, d'admettre Mme E. au parcours de sortie de la prostitution et de renvoyer l'intéressée devant l'administration afin qu'elle précise les modalités de ce parcours, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

6. La requérante étant admise par le présent jugement au parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle, il n'y a pas lieu de prononcer une injonction tendant à ce que le préfet des Alpes-Maritimes autorise l'engagement de Mme E. dans ce dispositif. Par suite, les conclusions à fin d'injonction sont sans objet.

Sur les frais d'instance :

7. Mme E. a obtenu le bénéfice de l'aide juridictionnelle totale. Par suite, son avocat peut se prévaloir des dispositions des articles L. 761-1 du code de justice administrative et 37 de la loi du 10 juillet 1991. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, et sous réserve que Me Oloumi, avocat de Mme E., renonce à percevoir la somme correspondant à la part contributive de l'État, de mettre à la charge de l'Etat le versement à Me Oloumi de la somme de 500 euros.

D É C I D E

Article 1er: La décision du 26 juillet 2018 par laquelle le préfet des Alpes-Maritimes a rejeté la demande d'admission au parcours de sortie de la prostitution présentée par Mme E. est annulée.

Article 2 : Mme E. est admise dans le parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle.

Article 3 : Mme E. est renvoyée devant l'administration afin qu'elle précise les modalités de ce parcours.

Article 4 : L'Etat versera à Me Oloumi une somme de 500 (cinq cents) euros en application des dispositions du deuxième alinéa de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991, sous réserve que Me Oloumi renonce à percevoir la somme correspondant à la part contributive de l'Etat.

Article 5 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 6 : Le présent jugement sera notifié à Mme E., au préfet des Alpes-Maritimes et à Me Oloumi.

- Copie en sera adressée au ministre de l'Intérieur et au procureur de la République près le tribunal judiciaire de Nice.

Délibéré après l'audience du 22 avril 2022, à laquelle siégeaient :

Mme Mear, présidente,
Mme Mahé, première conseillère,
Mme Kolf, conseillère,
assistées de Mme Guillomet, greffière.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 20 mai 2021

La magistrate-rapporteuse,

La présidente

Signé

Signé

N. MAHÉ

J. MEAR

La greffière,

Signé

B. GUILLOMET

La République mande et ordonne au préfet des Alpes-Maritimes en ce qui le concerne ou à tous huissiers 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° 1800115

M. H. et Mme H.

Mme Mélanie Moutry
Rapporteuse

M. Gilles Taormina
Rapporteur public

Audience du 20 avril 2021
Décision du 11 mai 2021

17-03
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Nice

(5ème Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés le 11 janvier 2018, le 6 mai 2019 et le 3 avril 2020, M. et Mme H., représentés par Me Jacquemin, demandent au tribunal dans le dernier état de leurs écritures :

1°) d'homologuer le protocole d'accord du 31 août 2007 conclu avec la commune de Saorge ;

2°) d'annuler les décisions implicites de rejet de leurs demandes préalables présentées les 12 octobre 2013 et 31 juillet 2014 ;

3°) de condamner la commune de Saorge à procéder à l'exécution du protocole d'accord signé le 31 août 2007 ;

4°) d'enjoindre à la commune de Saorge d'exécuter le protocole d'accord du 31 août 2007, sous astreinte de 100 euros par jour de retard en cas d'inexécution dans le délai de deux mois à compter de la notification du jugement à intervenir ;

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

Ils soutiennent que :

- leur requête est recevable dès lors qu'elle a pour objet l'homologation du protocole d'accord du 31 août 2007 conclu avec la commune de Saorge et qu'elle est juridiquement fondée ;
- ils sont bien fondés à solliciter l'homologation du protocole d'accord, lequel ne méconnaît aucun principe d'ordre public et a force exécutoire entre les parties, ainsi que son exécution forcée par le biais d'une astreinte dès lors que les demandes amiables qu'ils ont adressées à la commune de Saorge n'ont pas abouti ;
- ils n'ont pas manqué à leurs obligations contractuelles dès lors le protocole n'est ni caduc, ni résolu ; bien que la commune de Saorge n'ait pas rempli toutes ses obligations contractuelles, ils ont réglé une partie du coût des travaux ainsi que le protocole le prévoyait ;
- si le protocole d'accord n'a pas été entièrement exécuté c'est uniquement du fait de la commune qui n'a pas rempli l'intégralité de ses obligations contractuelles.

Par un mémoire en défense, enregistré le 13 avril 2019, la commune de Saorge conclut au rejet de la requête et demande à ce qu'il soit mis à la charge des époux Heureuse la somme de 2 500 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la requête est irrecevable dès lors qu'elle ne contient pas l'exposé des moyens et ne précise pas le fondement juridique sur lequel elle se base pour demander l'homologation du protocole d'accord ;
- la requête est irrecevable dès lors que les requérants ne produisent aucune pièce au soutien de leurs allégations ;
- la requête est irrecevable dès lors que le protocole d'accord ne peut qu'être résolu en raison de l'absence de respect, par les époux H., des obligations mises à leur charge par celui-ci et notamment de leur obligation de participation financière ;
- les requérants ne sont pas fondés à demander l'homologation et l'exécution du protocole car ils n'ont pas exécuté leurs propres obligations ; seule la résolution du protocole peut dès lors être prononcée ;
- la commune a respecté les obligations issues du protocole.

Les parties ont été informées, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le jugement était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office, tiré de l'irrecevabilité des conclusions tendant à ce que le tribunal enjoigne à la commune de Saorge de procéder à l'exécution du protocole d'accord dès lors qu'elles s'analysent comme des conclusions à fin d'injonction présentées à titre principal par lettre du 30 mars 2020.

Les parties ont également été informées, par lettre du 24 février 2021, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le jugement était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office, tiré de l'incompétence de la juridiction administrative pour connaître d'un litige tendant à l'homologation et l'exécution d'un protocole d'accord portant sur la démolition d'une terrasse privée, sur la reconstruction d'un immeuble permettant la construction d'une toiture terrasse privée et sur la répartition du coût des travaux

ainsi effectués sur un immeuble privé et conclu en vue de mettre fin à un litige porté devant le juge judiciaire.

Une réponse au moyen d'ordre public communiqué le 24 février 2021 a été enregistrée le 25 février 2021 pour M. et Mme H.

Une réponse au moyen d'ordre public communiqué le 24 février 2021 a été enregistrée le 27 février 2021 pour la commune de Saorge.

Par ordonnance du 23 février 2021, la clôture d'instruction a été fixée au 10 mars 2021 à 12h00 en application des dispositions de l'article R. 613-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code civil ;
- 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 Moutry,
- les conclusions de M. Taormina, rapporteur public,
- et les observations de Me Tossan substituant Me Jacquemin et représentant M. et Mme H., et de Me Ferry, représentant la commune de Saorge.

Considérant ce qui suit :

1. Un immeuble situé rue Virgile Barel et cadastré section D 347 sur la commune de Saorge s'est partiellement effondré le 1^{er} décembre 2003. Les différents propriétaires concernés par le sinistre n'ayant pu se mettre d'accord, la commune de Saorge a saisi le juge des référés près le tribunal de grande instance de Nice aux fins de désignation d'un expert lequel a préconisé, dans son rapport déposé le 29 mai 2006, la démolition en urgence des immeubles en ruine situés sur les parcelles cadastrées section D 347 et D 353. Les consorts H., propriétaires d'un immeuble situé sur la parcelle cadastrée D 349, jouissaient alors, dans le prolongement de leur appartement, d'une dalle-terrasse laquelle menaçait de s'effondrer suite à l'effondrement partiel de l'immeuble cadastré section D 347. La commune de Saorge a alors de nouveau saisi le juge des référés près le tribunal de grande instance de Nice afin que soit ordonnée la destruction des bâtiments situés sur la parcelle cadastrée section D 347 et aux fins d'être autorisée à procéder d'office aux travaux décrits par l'expert judiciaire dans son rapport. Suite à la conclusion d'un protocole d'accord entre les diverses parties en la cause, la commune de Saorge s'est désistée de la procédure. C'est dans ce cadre qu'a été conclu le protocole transactionnel entre la commune de Saorge et les consorts H. le 31 août 2007. Par deux courriers du 12 octobre 2013 et du 31 juillet 2014, les consorts H. ont sollicité l'exécution du protocole transactionnel auprès de la commune de Saorge. En l'absence de réponse de la part de la commune, ils demandent au tribunal d'annuler les décisions implicites nées du silence gardé par la commune de Saorge sur leur demande d'exécution du protocole, de procéder à l'homologation du protocole transactionnel du 31 août 2007 et d'enjoindre à la commune de Saorge de procéder à l'exécution de ce protocole.

Sur la compétence de la juridiction administrative :

2. Selon l'article 2044 du code civil, la transaction est un contrat par lequel les parties, par des concessions réciproques, terminent une contestation née ou préviennent une contestation à naître. En vertu de l'article 2052 du même code, un tel contrat a entre les parties l'autorité de la chose jugée en dernier ressort. Il est exécutoire de plein droit, sans qu'y fassent obstacle, notamment, les règles de la comptabilité publique.

3. Si le juge administratif est compétent pour prononcer l'homologation d'une transaction lorsqu'elle a eu pour but de mettre fin à une contestation précédemment portée devant lui ou lorsque la conclusion de la transaction vise à remédier à une situation telle que celle créée par une annulation ou la constatation d'une illégalité qui ne peuvent donner lieu à régularisation ou lorsque son exécution se heurte à des difficultés particulières, il n'est compétent pour le faire que si la transaction a eu pour objet le règlement ou la prévention de litiges pour le jugement desquels la juridiction administrative serait compétente.

4. Il résulte de l'instruction que le protocole du 31 août 2007 dont l'homologation est demandée a mis fin à une contestation élevée, non pas devant le juge administratif, mais devant le juge judiciaire et il porte sur les modalités de démolition et de reconstruction d'une terrasse privée ainsi que sur la répartition du coût des travaux liés à la reconstruction d'un immeuble privé. Par conséquent, il n'appartient pas au juge administratif de statuer sur l'homologation d'un tel accord. Il n'appartient pas davantage au juge administratif de statuer sur la légalité de décisions d'une personne publique rejetant la demande d'exécution d'un tel protocole ni de statuer sur des conclusions à fins d'injonction tendant à faire exécuter celui-ci par la personne publique. Ainsi, les conclusions tendant à l'annulation des décisions nées du silence gardé par l'administration sur les demandes d'exécution du protocole formulées par les consorts H., tendant à son homologation et tendant à ce qu'il soit enjoint à la commune de Saorge de l'exécuter relèvent de la compétence du juge judiciaire et doivent, dès lors, être rejetées comme portées devant une juridiction incompétente pour en connaître.

Sur les frais de l'instance :

5. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'il soit mis à la charge de la commune de Saorge, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme demandée par les consorts H. au titre des frais exposés par eux et non compris dans les dépens. Leurs conclusions présentées à ce titre doivent, dès lors, être rejetées.

6. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de M. et Mme H. une somme de 1 000 euros à verser à la commune de Saorge au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

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

Article 2 : M. et Mme H. verseront à la commune de Saorge la somme de 1 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à M. H., à Mme H. et à la commune de Saorge.

Délibéré après l'audience du 20 avril 2021, à laquelle siégeaient :

M. Pascal, président,
M. Silvestre Toussaint Fortesa, premier conseiller,
Mme Moutry, conseillère,
Assistés de Mme Genovese, greffière

Rendu public par mise à disposition au greffe le 11 mai 2021.

La rapporteure,

signé

M. MOUTRY

La présidente,

signé

P. ROUSSELLE

La greffière,

signé

S. GENOVESE

La République mande et ordonne au préfet des Alpes-Maritimes, en ce qui le concerne, ou à tous huissiers 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°2103702

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SOCIETE L.

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Marc Herold
Rapporteur

Le juge des référés

Audience du 28 juillet 2021
Décision du 02 août 2021

39-02-005
C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 7 juillet 2021 et le 27 juillet 2021, la société par actions simplifiée unipersonnelle (SASU) L., représenté par Me Faure-Tronche, demande au juge des référés statuant en application de l'article L. 551-1 du code de justice administrative :

1°) de suspendre la procédure engagée par le centre hospitalier universitaire de Nice, en sa qualité d'établissement support du groupement hospitalier de territoire des Alpes-Maritimes, de passation d'un accord-cadre à bons de commande pour la fourniture de dispositifs médicaux sur mesure de type corset, minerve, orthèse ;

2°) d'annuler la même procédure ;

3°) de mettre à la charge du Centre hospitalier universitaire de Nice la somme de 2 500 euros de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le pouvoir adjudicateur a méconnu l'article L. 2111-1 du code de la commande publique et le principe de transparence et d'égalité de traitement, en permettant le rattachement d'établissements à l'accord-cadre sans prévoir de quantités prévisionnelles ni le montant global de l'accord-cadre ; l'estimation des besoins a été établie sur un seul établissement ;
- le centre hospitalier universitaire de Nice a méconnu l'article R. 2162-4 du code de la commande publique, dès lors que le montant maximum n'est pas correctement identifié et ne peut être fixé par renvoi au seuil de la procédure formalisée ;
- le pouvoir adjudicateur a commis une erreur manifeste d'appréciation et a dénaturé son offre en accordant une note de 0,75/3 sur les délais de livraison ;

- ces manquements sont susceptibles de l'avoir lésée ; en tout état de cause, au regard de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, il n'est pas nécessaire de démontrer l'existence d'un intérêt lésé.

Par un mémoire en défense, enregistré le 26 juillet 2021, le centre hospitalier universitaire de Nice et le centre hospitalier de Grasse, représentés par Me Paturat, concluent au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 5 000 euros soit mise à la charge de la société L. au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils font valoir que :

- les bénéficiaires potentiels de l'accord-cadre ont bien été indiqués ; les quantités estimatives ont été indiquées dans les documents de la consultation ; par suite, aucun manquement aux obligations de publicité et de mise en concurrence n'est établi ;
- l'accord-cadre est conclu avec un maximum fixe ;
- l'offre de la société requérante n'a pas été dénaturée ;
- les manquements soulevés par la société L. ne sont pas susceptibles de l'avoir lésée.

Par un mémoire, enregistré le 23 juillet 2021, la société M., représentée par Me Shakeshaft, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 2 500 euros soit mise à la charge de la société L. au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- le pouvoir adjudicateur a bien indiqué les bénéficiaires potentiels du marché et a procédé à une estimation globale du besoin ;
- les documents de la consultation fixaient un maximum ;
- il n'y a pas eu de dénaturation de l'offre de la société L. ;
- la société L. ne démontre pas que les irrégularités sont susceptibles de l'avoir lésée.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de la santé publique ;
- le code de la commande publique ;
- le code de justice administrative.

La présidente du tribunal a désigné M. Herold, premier conseiller, en application du premier alinéa de l'article L. 551-1 du 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 28 juillet 2021 :

- le rapport de M. Herold, juge des référés ;
- les observations de Me Faure-Tronche, représentant la société L. ;
- et les observations de Me Paturat, substituant Me Berger représentant le centre hospitalier universitaire de Nice et le centre hospitalier de Grasse.

Et à l'issue de laquelle le juge des référés a différé la clôture de l'instruction au 30 juillet 2021 à 12 heures.

Considérant ce qui suit :

1. Le centre hospitalier universitaire de Nice, en sa qualité d'établissement support du groupement hospitalier de territoire des Alpes-Maritimes, a lancé une consultation, par un avis d'appel public à la concurrence publié le 23 avril 2021, en vue de l'attribution, selon une procédure adaptée, d'un accord-cadre mono-attributaire à bons de commande ayant pour objet la fourniture de dispositifs médicaux sur mesure de type corset, minerve, orthèse. A l'issue de la procédure, l'offre de la société M. a été retenue. La société L. demande au juge des référés de suspendre ou d'annuler la procédure de passation de cet accord-cadre.

Sur les conclusions présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 551-1 du code de justice administrative :

2. D'une part, aux termes de l'article L. 2111-1 du code de la commande publique : « *La nature et l'étendue des besoins à satisfaire sont déterminées avec précision avant le lancement de la consultation en prenant en compte des objectifs de développement durable dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale* ». Le pouvoir adjudicateur doit ainsi définir ses besoins avec suffisamment de précision pour permettre aux candidats de présenter une offre adaptée aux prestations attendues, compte tenu des moyens nécessaires pour les réaliser.

3. D'autre part, aux termes de l'article L. 2125-1 du même code : « *L'acheteur peut, dans le respect des règles applicables aux procédures définies au présent titre, recourir à des techniques d'achat pour procéder à la présélection d'opérateurs économiques susceptibles de répondre à son besoin ou permettre la présentation des offres ou leur sélection, selon des modalités particulières. / Les techniques d'achat sont les suivantes : / 1° L'accord-cadre, qui permet de présélectionner un ou plusieurs opérateurs économiques en vue de conclure un contrat établissant tout ou partie des règles relatives aux commandes à passer au cours d'une période donnée (...)* ». Aux termes de l'article R. 2162-4 du même code : « *Les accords-cadres peuvent être conclus : / 1° Soit avec un minimum et un maximum en valeur ou en quantité ; / 2° Soit avec seulement un minimum ou un maximum ; / 3° Soit sans minimum ni maximum* ». Aux termes de l'article R. 2162-6 du même code : « *Les marchés subséquents et les bons de commande sont conclus ou émis entre les acheteurs identifiés à cette fin dans l'avis d'appel à la concurrence, dans l'invitation à confirmer l'intérêt ou, en l'absence d'un tel avis ou d'une telle invitation, dans un autre document de la consultation, et le ou les opérateurs économiques titulaires de l'accord-cadre* ».

4. En premier lieu, il résulte de l'instruction que l'avis d'appel public à la concurrence ainsi que le règlement de la consultation indiquaient que l'accord-cadre serait conclu sans minimum et avec un maximum fixé au seuil de la procédure formalisée. Contrairement à ce que soutient la requérante, il résulte des documents de la consultation que ce montant s'entendait du seuil à la date du lancement de la consultation, soit 214 000 euros hors taxes, et qu'il n'était pas susceptible d'évolution. En particulier, les stipulations de l'article 23 du cahier des clauses particulières, qui ne concernent que les modifications de prestations qui s'avèreraient nécessaires en raison notamment d'une modification de la réglementation, ne peuvent être regardées comme autorisant la modification du seuil par le pouvoir adjudicateur. Par suite, le pouvoir adjudicateur doit être regardé comme ayant ainsi fixé le maximum avec suffisamment de précision et sans ambiguïté et n'a, ainsi, pas manqué à ces obligations de publicité et de mise en concurrence.

5. En deuxième lieu, il résulte de l'instruction que l'accord-cadre en cause porte sur la fourniture de dispositifs médicaux sur mesure pour le centre hospitalier de Grasse. Le règlement de la consultation indique également que les autres établissements membres du groupement

hospitalier de territoire énumérés dans le règlement pourront s'y rattacher pendant la durée de validité du marché et dans la limite du montant maximal. Si les principes de transparence et d'égalité de traitement impliquent que le pouvoir adjudicateur précise le volume ou la valeur global sur lesquels portent l'accord-cadre, il résulte toutefois de l'instruction que le centre hospitalier universitaire de Nice a précisé dans l'avis d'appel public à la concurrence que la valeur estimée du besoin d'élevait à 130 000 euros hors taxes. S'il est constant que cette évaluation, ainsi que celle figurant dans le cahier des clauses particulières concernant les quantités estimatives des corsets, minerves et orthèses, a été effectuée sur la base des besoins du seul centre hospitalier de Grasse, le pouvoir adjudicateur a, ainsi qu'il a été dit au point 4, indiqué le montant global maximal sur lequel porterait l'accord-cadre. Par suite, le centre hospitalier universitaire de Nice doit être regardé comme ayant apporté des précisions suffisantes quant à l'étendue des besoins à satisfaire et a déterminé le volume des prestations qui pourra être requis par l'ensemble des membres du groupement hospitalier de territoire, permettant ainsi d'apprécier l'étendue du marché.

6. En troisième lieu, il n'appartient pas au juge du référé précontractuel, qui doit seulement se prononcer sur le respect, par le pouvoir adjudicateur, des obligations de publicité et de mise en concurrence auxquelles est soumise la passation d'un contrat, de se prononcer sur l'appréciation portée sur la valeur d'une offre ou les mérites respectifs des différentes offres. Il lui appartient, en revanche, lorsqu'il est saisi d'un moyen en ce sens, de vérifier que le pouvoir adjudicateur n'a pas dénaturé le contenu d'une offre en en méconnaissant ou en en altérant manifestement les termes et procédé ainsi à la sélection de l'attributaire du contrat en méconnaissance du principe fondamental d'égalité de traitement des candidats.

7. La société L. soutient que la note qui lui a été attribuée au titre du critère des délais de livraison révèle une dénaturation de son offre. Toutefois, il ne ressort pas du rapport d'analyse des offres que le pouvoir adjudicateur aurait altéré les termes de l'offre de la société requérante ou de la société attributaire au regard des délais de livraison. D'autre part et ainsi qu'il a été dit au point précédent, il n'appartient pas au juge du référé contractuel de se prononcer sur la façon dont le centre hospitalier universitaire de Nice a apprécié l'offre de la société au regard du critère des délais de livraison. Par suite, le moyen tiré de la dénaturation des offres par le pouvoir adjudicateur ne peut qu'être écarté.

8. Il résulte de ce qui précède que la société L. n'est pas fondée à demander la suspension ou l'annulation de la procédure de passation de l'accord-cadre à bons de commande engagée par le centre hospitalier universitaire de Nice pour la fourniture de dispositifs médicaux sur mesure.

Sur les frais liés au litige :

9. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge du centre hospitalier universitaire de Nice, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que la société L. demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Il y a lieu, en revanche de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de la société L. une somme de 1 000 euros au titre des frais exposés par le centre hospitalier universitaire de Nice et une somme de 1 000 euros au titre des frais exposés par la société M.

ORDONNE :

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

Article 2 : La société L. versera au centre hospitalier universitaire de Nice une somme de 1 000 euros et à la société M. une somme de 1 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée à la société L., au centre hospitalier universitaire de Nice, au centre hospitalier de Grasse et à la société M.

Fait à Nice, le 2 août 2021.

Le juge des référés,

Signé

M. HEROLD

La République mande et ordonne au ministre des solidarités et de la santé en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

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

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NICE**

N°S 1804729,1804732

SOCIÉTÉ P

Mme Mélanie Moutry
Rapporteure

M. Gilles Taormina
Rapporteur public

Audience du 20 avril 2021
Décision du 11 mai 2021

39-04-05
39-05
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Nice

(5ème Chambre)

Vu la procédure suivante :

I. Par une requête et des mémoires, enregistrés sous le numéro 1804729 le 31 octobre 2018, le 22 octobre 2020 et le 11 février 2021, la société P, représentée par Me Rebufat-Frilet, demande au tribunal :

1°) d'annuler le titre de recette n° 00300-2018-5873 émis le 30 août 2018 par le centre des finances publiques ainsi que l'avis des sommes à payer et toutes poursuites initiées sur le fondement du titre de recette ;

2°) de prononcer la décharge de la somme de 277 260 euros mise à sa charge par le titre de recette ;

3°) de constater que seule une photocopieuse XEROX a été conservée par la société P et que la commune d'Antibes a intégré la totalité des biens nécessaires au fonctionnement du service public gracieusement dans son patrimoine ;

4°) de constater l'absence de mise en cause de Me B, commissaire à l'exécution du plan ;

5°) de constater que la commune d'Antibes Juan-les-Pins, qui a intégré la totalité des biens nécessaires au fonctionnement du service public, est dépourvue de toute justification de créance ;

6°) de rejeter les demandes et conclusions de la commune d'Antibes ;

7°) de mettre à la charge de la commune d'Antibes la somme de 2 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la commune d'Antibes ne justifie pas la créance en méconnaissance des dispositions de l'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales dès lors qu'aucun accord n'est intervenu sur les biens qui devaient être remis à la commune, ni sur leur valeur ; par ailleurs, la commune ne justifie d'aucun jugement ni titre qui permettrait de justifier le titre de recette émis ; en outre, elle ne produit aucun décompte justificatif certifié ;

- le 31 décembre 2017, elle a rendu le port au nouveau délégataire en bon état d'usage avec le matériel nécessaire ainsi qu'elle en justifie par constat d'huissier ; tous les biens utiles au fonctionnement du service public ont ainsi été intégrés au patrimoine communal ainsi que l'atteste le courrier du 10 janvier 2018 de la commune et la société n'a conservé qu'une photocopieuse ;

- la déclaration de créance du 13 juillet 2018 produite par la commune dans l'instance devant le tribunal de commerce suite au placement sous sauvegarde de la société n'a pas été acceptée par le juge commissaire et ne constitue pas un titre ;

- la commune ne pouvait émettre un titre de recette sans méconnaître les dispositions de l'article L. 622-21 du code de commerce dès lors que la société était placée en plan de sauvegarde.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 15 octobre 2019, le 5 novembre 2020 et le 5 février 2021, la commune d'Antibes Juan-les-Pins conclut au rejet de la requête et demande au tribunal de constater que la créance due au titre des biens de retour non restitués s'élève à la somme de 72 600 euros, que la société P soit condamnée à lui verser la somme de 72 660 euros TTC au titre des biens de retour non restitués ainsi que la somme de 2 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la requête est irrecevable car tardive ;

- les conclusions tendant à annuler les poursuites initiées sur le fondement du titre de recette, à constater que la commune est dépourvue de toute justification de créance formulées dans le deuxième mémoire de la société requérante et à constater que la société P n'a conservé qu'une photocopieuse sont irrecevables dès lors qu'elles ont été formulées après l'expiration du délai de recours et qu'elles ne relèvent pas de l'office du juge administratif ;

- les autres moyens soulevés par la société P ne sont pas fondés ;

- elle est bien fondée à solliciter la condamnation de la société P à lui verser la somme de 72 600 euros au titre des biens de retour non remis à la fin de la concession, somme qui sera assortie des intérêts moratoires à compter du 15 octobre 2019.

Par ordonnance du 12 février 2021, la clôture d'instruction a été fixée au 26 février 2021 à 11h00 en application des dispositions de l'article R. 613-1 du code de justice administrative.

II. Par une requête et des mémoires, enregistrés sous le numéro 1804732 le 31 octobre 2018, le 22 octobre 2020, le 3 novembre 2020 et le 22 décembre 2020, la société P, représentée par Me Rebufat-Frilet, demande au tribunal :

1°) d'annuler le titre de recette n° 00300-2018-5872 émis le 30 août 2018 par le centre des finances publiques ainsi que l'avis des sommes à payer ;

2°) de prononcer la décharge de la somme de 3 501 150 euros mise à sa charge par le titre de recette ;

3°) l'arrêt de toute poursuite individuelle au vu du constat de l'ordonnance du juge commissaire renvoyant la procédure devant le tribunal de grande instance de Draguignan.

Elle soutient que :

- la commune d'Antibes ne justifie pas la créance en méconnaissance des dispositions de l'article 1617-5 du code général des collectivités territoriales ; par ailleurs, la commune ne justifie d'aucun jugement ni titre qui permettrait de justifier le titre de recette émis, la procédure relative aux malfaçons étant toujours pendante devant le tribunal de grande instance de Grasse ;

- la déclaration de créance du 13 juillet 2018 produite par la commune dans l'instance devant le tribunal de commerce suite au placement sous sauvegarde de la société n'a pas été acceptée par le juge commissaire et ne constitue pas un titre ;

- la procédure relative aux malfaçons est pendante devant le tribunal de grande instance de Grasse ; par ailleurs, le juge commissaire a constaté que la commune, qui a d'ailleurs sollicité le paiement de l'indemnité due en raison des malfaçons auprès des intervenants aux travaux, est subrogée dans l'action de la société P, dont la concession a pris fin, aux lieu et place de cette dernière pour poursuivre la procédure contre les entrepreneurs défaillants ;

- la commune ne pouvait émettre un titre de recette sans méconnaître les dispositions de l'article L. 622-21 du code de commerce dès lors que la société était placée en plan de sauvegarde.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 15 octobre 2019 et le 5 novembre 2020, la commune d'Antibes Juan-les-Pins conclut, à titre principal, au rejet de la requête et demande au tribunal, à titre subsidiaire de faire droit à sa demande reconventionnelle tendant à ce que la société P soit condamnée à lui verser la somme de 3 501 150 euros TTC assortie des intérêts moratoires et, à titre infiniment subsidiaire, de faire droit à sa demande reconventionnelle tendant à ce que la société P soit condamnée à lui verser la somme de 1 102 593, 40 euros TTC assortie des intérêts moratoires et à ce que la société P soit condamnée à lui verser la somme de 2 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la requête est irrecevable car tardive ;

- les conclusions tendant à l'arrêt de toute poursuite individuelle au vu du constat de l'ordonnance du juge commissaire renvoyant la procédure devant le tribunal de grande instance de Draguignan sont irrecevables dès lors qu'elles ont été formulées après l'expiration du délai de recours et qu'elles ne relèvent pas de l'office du juge administratif ;

- les autres moyens soulevés par la société P ne sont pas fondés ;

- elle est bien fondée à solliciter la condamnation de la société P à lui verser la somme de 3 501 150 euros TTC au titre de l'indemnité de remise en état des installations portuaires en,

application des articles 44 et 51 du contrat de délégation ; la somme allouée au titre de la remise en état ne saurait être inférieure à 1 102 593,40 eurosTTC.

Par ordonnance du 9 février 2021, la clôture d'instruction a été fixée au 24 février 2021 à 11h00 en application des dispositions de l'article R. 613-1 du code de justice administrative.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de commerce ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 ;
- 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 Moutry,
- les conclusions de M. Taormina, rapporteur public,
- et les observations de Me Rebufat-Frilet, représentant la société P, et de Me Claverie, représentant la commune d'Antibes.

Une note en délibéré a été présentée pour la société P le 20 avril 2021.

Une note en délibéré a été présentée pour la commune d'Antibes Juan les Pins le 23 avril 2021.

Considérant ce qui suit :

1. Les requêtes n° 1804729 et n° 1804732 présentent à juger des questions semblables et ont fait l'objet d'une instruction commune. Il y a lieu de les joindre pour y statuer par un seul jugement.

2. Par contrat de sous-traité d'exploitation du 6 novembre 1967 entré en vigueur le 1^{er} janvier 1968, dont le cahier des charges a été modifié par arrêté municipal du 20 octobre 2003, la commune d'Antibes Juan-les-Pins a sous-concédé la gestion et l'exploitation du port de plaisance Gallice à la société P pour une durée de cinquante ans. Le contrat arrivant à terme le 31 décembre 2017, la commune d'Antibes Juan-les-Pins a lancé une procédure de mise en concurrence en vue de déléguer l'exploitation, l'entretien et la gestion du Port Gallice à l'issue de laquelle elle a conclu une convention de délégation de service public avec la société X. Dans le cadre de la fin de concession, la commune d'Antibes Juan-les-Pins a émis, le 30 août 2018, deux titres de recette à l'encontre de la société P, placée en procédure de sauvegarde par jugement du tribunal de commerce du 20 février 2018, l'un tendant au paiement d'une somme au titre des biens dits de retour qui n'ont pas été rendus à la commune à l'issue de la concession et l'autre tendant au paiement d'une somme destinée à couvrir les frais de remise en état des ouvrages et outillages concédés. La société P sollicite l'annulation de ces deux titres de perception ainsi que la décharge des sommes ainsi mises à sa charge.

Sur les fins de non-recevoir :

3. En premier lieu, aux termes de l'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales : « (...) *L'action dont dispose le débiteur d'une créance assise et liquidée par une collectivité territoriale ou un établissement public local pour contester directement devant la juridiction compétente le bien-fondé de ladite créance se prescrit dans le délai de deux mois à compter de la réception du titre exécutoire ou, à défaut, du premier acte procédant de ce titre ou de la notification d'un acte de poursuite (...)* ». 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'intéressée.

4. Si la commune d'Antibes Juan-les-Pins fait valoir que les requêtes n°s 1804729 et 1804732 sont irrecevables dès lors qu'elles auraient été introduites plus de deux mois après l'émission des titres de recette, elle n'apporte pas la preuve, qui lui incombe, de la date de la notification régulière de ces titres. Par suite, la fin de non-recevoir tirée de la tardiveté des requêtes doit être écartée.

5. En deuxième lieu, la commune d'Antibes Juan-les-Pins fait valoir que les conclusions tendant à annuler les poursuites initiées sur le fondement du titre de recette n° 5873, celles tendant à constater que la commune est dépourvue de toute justification de créance, celles tendant à l'arrêt de toute poursuite individuelle au vu du constat de l'ordonnance du juge commissaire renvoyant la procédure devant le tribunal de grande instance ainsi que celles tendant à constater que la société P n'a conservé qu'une photocopieuse sont irrecevables.

6. D'une part, il résulte de l'instruction que les conclusions tendant à l'annulation des poursuites initiées sur le fondement du titre de recette n° 5873 sont dépourvues d'objet dès lors qu'il n'est pas établi que des poursuites ont été initiées sur le fondement de ce titre de recette. D'autre part, il n'appartient pas à la juridiction administrative de prononcer le constat de l'absence de justification de créance ni l'arrêt de toute poursuite individuelle. En outre, il ne lui appartient pas davantage de prononcer le constat de la conservation d'une seule photocopieuse. Ces conclusions sont donc irrecevables et doivent être rejetées.

Sur les conclusions à fin d'annulation et de décharge :

7. Aux termes de l'article L. 622-21 du code de commerce : « *I. – Le jugement d'ouverture [de la procédure de sauvegarde] interrompt ou interdit toute action en justice de la part de tous les créanciers dont la créance n'est pas mentionnée au I de l'article L. 622-17 et tendant : / 1° A la condamnation du débiteur au paiement d'une somme d'argent ; / 2° A la résolution d'un contrat pour défaut de paiement d'une somme d'argent. / II. Il arrête ou interdit également toute procédure d'exécution de la part de ses créanciers tant sur les meubles que sur les immeubles ainsi que toute procédure de distribution n'ayant pas produit un effet attributif avant le jugement d'ouverture (...)* ». Aux termes de l'article L. 622-24 du même code : « *A partir de la publication du jugement, tous les créanciers dont la créance est née antérieurement au jugement d'ouverture, à l'exception des salariés, adressent la déclaration de leurs créances au mandataire judiciaire dans des délais fixés par décret en Conseil d'Etat (...)* ». Aux termes de l'article L. 624-2 du même code : « *Au vu des propositions du mandataire judiciaire, le juge-commissaire décide de l'admission ou du rejet des créances ou constate soit qu'une instance est en cours, soit que la contestation ne relève pas de sa compétence. En l'absence de contestation sérieuse, le juge-commissaire a également compétence, dans les limites*

de la compétence matérielle de la juridiction qui l'a désigné, pour statuer sur tout moyen opposé à la demande d'admission ». Aux termes de l'article 28 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique : « L'ordre de recouvrer fonde l'action de recouvrement. Il a force exécutoire dans les conditions prévues par l'article L. 252 A du livre des procédures fiscales. / Le comptable public muni d'un titre exécutoire peut poursuivre l'exécution forcée de la créance correspondante auprès du redevable, dans les conditions propres à chaque mesure d'exécution. / Le cas échéant, il peut également poursuivre l'exécution forcée de la créance sur la base de l'un ou l'autre des titres exécutoires énumérés par l'article L. 111-3 du code des procédures civiles d'exécution ».

8. Il résulte de ces dispositions que le juge administratif n'est pas compétent pour statuer sur l'acte par lequel une personne morale de droit public déclare une créance au représentant des créanciers d'une entreprise en redressement judiciaire, dès lors qu'il appartient de façon exclusive à l'autorité judiciaire, en vertu des articles L. 624-2 à L. 624-4 du code de commerce, de statuer sur l'admission ou le rejet des créances déclarées. En revanche, le juge administratif est compétent pour statuer sur l'existence et le montant d'une créance publique.

9. En premier lieu, si les dispositions de l'article L. 622-21 du code de commerce interdisent une action en justice intentée par des créanciers et tendant au paiement d'une somme d'argent par une société placée en procédure de sauvegarde, elles ne font pas obstacle à ce qu'un titre de recette soit émis à l'encontre d'une société faisant l'objet d'un plan de sauvegarde, lequel ne saurait être assimilé à une action en justice. Par conséquent, la commune d'Antibes Juan-les-Pins pouvait émettre des titres de recette à l'encontre de la société P alors même que celle-ci faisait l'objet d'un plan de sauvegarde sans méconnaître les dispositions de l'article L. 622-21 du code de commerce.

10. En deuxième lieu, si le juge commissaire est seul compétent pour se prononcer sur l'admission ou le rejet des créances déclarées au représentant des créanciers d'une entreprise en redressement judiciaire, il ne lui revient pas, ainsi qu'il a été dit au point 8, de statuer sur l'existence et le montant d'une créance publique. L'absence d'acceptation d'une créance par le juge commissaire est sans incidence sur l'existence ou le montant d'une créance publique. Par suite, la commune d'Antibes Juan-les-Pins pouvait émettre des titres de recette à l'encontre la société P en l'absence de jugement du juge commissaire acceptant les créances issues de ces titres.

11. En troisième lieu, les titres de recettes n° 5872 et n° 5873 ont été émis sur le fondement d'un contrat liant la commune d'Antibes Juan-les-Pins à la société P. Contrairement à ce que soutient la société P, aucun jugement ni autre titre n'est nécessaire pour qu'une commune puisse édicter un titre de recette.

En ce qui concerne le titre de recette n° 5872 :

12. Aux termes de l'article R. 2342-4 du code général des collectivités territoriales : « Les produits des communes (...) qui ne sont pas assis et liquidés par les services fiscaux de l'Etat en exécution des lois et règlements en vigueur, sont recouverts : / - soit en vertu de jugements ou de contrats exécutoires ; / - soit en vertu de titres de recettes ou de rôles émis et rendus exécutoires par le maire (...) ». Aux termes de l'article 51 du cahier des charges de la concession de l'exploitation du port de plaisance de Gallice Juan-les-Pins Cap d'Antibes : « A l'expiration du délai fixé à l'article précédent et par le seul fait de cette expiration, l'autorité concédante se trouvera subrogée à tous les droits du concessionnaire et percevra tous les produits de la concession. Elle entre immédiatement en possession des ouvrages et outillages

existants, de leurs accessoires et de toutes les dépendances immobilières de la concession. / En ce qui concerne les objets mobiliers qui sont nécessaires au fonctionnement des ouvrages et outillages, l'autorité concédante, est tenue, si le concessionnaire le requiert, de reprendre tous ces objets sur l'estimation qui sera faite à l'amiable ou à dire d'experts, et réciproquement, si l'autorité concédante le requiert, le concessionnaire est tenu de les céder de la même manière. Il en est de même des approvisionnements, sans toutefois que l'autorité concédante soit tenue de reprendre ceux qui dépassent les quantités nécessaires à l'exploitation pendant trois mois. / Le concessionnaire est tenu de remettre à l'autorité concédante, en bon état d'entretien les ouvrages et outillages de la concession. / A défaut d'avoir satisfait à cette obligation, le concessionnaire est tenu de verser à l'autorité concédante les sommes nécessaires pour mettre en bon état les ouvrages et outillages concédés (...) ».

13. En application de l'article 51 du cahier des charges précité, la société P était tenue de remettre à la commune d'Antibes Juan-les-Pins, en bon état d'entretien les ouvrages et outillages de la concession. Il résulte de l'instruction et notamment du rapport d'expertise judiciaire produit par la commune d'Antibes Juan-les-Pins, qu'il a été constaté la présence de rouille et de fissures sur plusieurs poutres de rives du môle central ainsi que des pannes transversales. Par ailleurs, il n'est pas contesté par la société P que ces désordres résultent de malfaçons intervenues lors de travaux d'aménagement des quais et qu'elle n'a réalisé aucun travaux en vue d'y remédier. La société P soutient que la commune d'Antibes Juan-les-Pins ne saurait lui adresser un titre de recette en vue du paiement d'une somme pour mettre en bon état les ouvrages et outillages concédés dès lors qu'elle a conclu, devant le juge judiciaire saisi du litige portant sur les malfaçons, à ce que les sociétés ayant réalisé les travaux soient condamnées à lui verser directement la somme due au titre des malfaçons. Toutefois, d'une part, il résulte des termes de l'article 51 du cahier des charges, pièce contractuelle ayant force exécutoire entre les parties, qu'en cas d'absence de remise en bon état d'entretien des ouvrages et outillages, la société P était tenue de verser à l'autorité concédante les sommes nécessaires pour les remettre en bon état et, d'autre part, la saisine du juge judiciaire ne fait pas obstacle au pouvoir de la commune d'émettre un titre de recettes sans attendre l'issue de cette instance. En outre, la société P ne conteste pas le montant réclamé par la commune d'Antibes Juan-les-Pins laquelle s'est fondée sur l'estimation faite par l'expert judiciaire pour rendre l'ouvrage pérenne et le jugement rendu par le tribunal judiciaire de Grasse le 23 mars 2021 est, en tout état de cause, sans incidence sur le présent litige. Dans ces conditions, la société P n'est pas fondée à solliciter l'annulation du titre n° 5872, ni la décharge de la somme de 3 501 150 euros mise à sa charge par ce titre.

En ce qui concerne le titre de recette n° 5873 :

14. Dans le cadre d'une délégation de service public ou d'une concession de travaux mettant à la charge du cocontractant les investissements correspondant à la création ou à l'acquisition des biens nécessaires au fonctionnement du service public, l'ensemble de ces biens, meubles ou immeubles, appartient, dans le silence de la convention, dès leur réalisation ou leur acquisition à la personne publique.

15. A l'expiration de la convention, les biens qui sont entrés dans la propriété de la personne publique et ont été amortis au cours de l'exécution du contrat font nécessairement retour à celle-ci gratuitement, sous réserve des clauses contractuelles permettant à la personne publique, dans les conditions qu'elles déterminent, de faire reprendre par son cocontractant les biens qui ne seraient plus nécessaires au fonctionnement du service public. Le contrat qui accorde au délégataire ou concessionnaire, pour la durée de la convention, la propriété des biens nécessaires au service public autre que les ouvrages établis sur la propriété d'une personne

publique, ou certains droits réels sur ces biens, ne peut, sous les mêmes réserves, faire obstacle au retour gratuit de ces biens à la personne publique en fin de délégation.

16. Il en résulte qu'une personne publique qui, du fait de son cocontractant, ne récupérerait pas les biens nécessaires au fonctionnement du service public à l'issue d'une délégation de service public ou d'une concession de travaux mettant à la charge du cocontractant les investissements correspondant à la création ou à l'acquisition des biens nécessaires au fonctionnement du service public, est fondée à solliciter l'indemnisation par le concessionnaire, de ces biens non retournés.

17. Il résulte de l'instruction que la commune d'Antibes Juan-les-Pins a émis le titre n° 5873 d'un montant de 277 260 euros en vue d'être indemnisée de l'absence de remise par la société P, à titre gratuit, de certains biens nécessaires au fonctionnement du service public à l'issue de la concession. Si la société P ne conteste pas le caractère nécessaire au fonctionnement du service public des biens en cause, elle conteste ne pas les avoir remis à la commune. Pour établir le retour de tous les biens nécessaires au fonctionnement du service public, la société P produit une attestation de son président datée du 20 décembre 2020 et un constat d'huissier composé de photographies des locaux du port établi le 28 décembre 2017 alors qu'elle était encore titulaire de la concession. La commune d'Antibes Juan-les-Pins reconnaît que certains biens ont été restitués depuis l'émission de son titre et produit des courriels adressés par la société X, nouvelle titulaire du contrat de délégation, et notamment un courriel du 25 avril 2019 indiquant que certains biens listés par la société P étaient manquants ou inutilisables en raison de l'absence de remise de clés.

18. Ainsi, il résulte de l'instruction que la société P ne démontre pas avoir retourné gratuitement un navire, cinq scooters électriques, un véhicule smart, un vélo électrique, des logiciels de gestion et de comptabilité, deux serveurs, six ordinateurs, trois photocopieurs et deux imprimantes. Ces biens ont été respectivement évalués par la société P elle-même lorsqu'elle en sollicitait le paiement par la commune d'Antibes Juan-les-Pins à la somme de 20 000 euros, 10 000 euros, 6 000 euros, 100 euros, 6 000 euros, 1 500 euros, 4 800 euros, 2 000 euros et 150 euros, soit une valeur totale de 50 550 euros hors taxes de sorte que la somme réclamée par la commune d'Antibes Juan-les-Pins au titre des biens de retour non restitués doit être ramenée à la somme de 50 550 euros hors taxes, soit 60 660 euros toutes taxes comprises. Par conséquent, la société P est seulement fondée à solliciter la réduction du montant du titre de perception n° 5873, lequel doit être ramené à la somme de 60 660 euros.

Sur les conclusions reconventionnelles :

19. La commune d'Antibes Juan-les-Pins demande à ce que la société P soit condamnée à lui verser la somme de 72 660 euros TTC au titre des biens de retour non restitués ainsi que la somme de 3 501 150 euros TTC ou de 1 102 593, 40 euros TTC au titre des travaux à effectuer pour remettre les ouvrages en bon état.

20. En vertu de l'article L. 622-21 du code de commerce, le jugement d'ouverture de la procédure de sauvegarde interdit toute action en justice de la part des créanciers tendant à la condamnation du débiteur au paiement d'une somme d'argent. Par conséquent, les conclusions de la communes d'Antibes Juan-les-Pins tendant à ce que la société P soit condamnée à lui verser des sommes d'argent sont irrecevables.

Sur les frais de l'instance :

21. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la société P la somme demandée par la commune d'Antibes Juan-les-Pins au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens. De même, il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce de mettre à la charge de la commune d'Antibes Juan-les-Pins la somme demandée par la société P sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1^{er}: La somme que la société P doit à la commune d'Antibes Juan-les-Pins, fixée par le titre de perception n° 5873 du 30 août 2018, est ramenée à 60 600 euros.

Article 2: Le surplus des conclusions de la société P et de la commune d'Antibes Juan-les-Pins est rejeté.

Article 3: Le présent jugement sera notifié à la société du P, à Me G es-qualité d'administrateur judiciaire de la société P, à Me B es-qualité de contrôleur à l'exécution du plan et à la commune d'Antibes Juan-les-Pins.

Copie en sera adressée à la trésorerie municipale d'Antibes.

Délibéré après l'audience du 20 avril 2021, à laquelle siégeaient :

Mme Rousselle, présidente,
M. Silvestre Toussaint Fortesa, premier conseiller,
Mme Moutry, conseillère,
Assistés de Mme Genovese, greffière,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 11 mai 2021.

La rapporteure,

signé

M. MOUTRY

La présidente,

signé

P. ROUSSELLE

La greffière,

signé

S. GENOVESE

La République mande et ordonne au préfet des Alpes-Maritimes, en ce qui le concerne, ou à tous huissiers 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,

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NICE**

N° 2003267

Mme R.

Mme Dorothee Gazeau
Rapporteure

Mme Géraldine Sorin
Rapporteure publique

Audience du 20 avril 2021
Décision du 15 juin 2021

68-01-01-01
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Nice

(2^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 20 août 2020, Mme R., M. J-M. R., Mme A. R. et Mme S. R., demandent au tribunal d'annuler la délibération du 25 octobre 2019 par laquelle le conseil de la métropole Nice Côte d'Azur a approuvé le plan local d'urbanisme de la métropole ainsi que la décision portant rejet implicite de leur recours gracieux.

Les requérants soutiennent que :

- le rapport de présentation est insuffisant et n'est pas suffisamment motivé sur les choix retenus, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 151-4 du code de l'urbanisme ;
- il n'est pas établi que les conseillers communautaires aient disposé d'une information suffisante sur le sens et la portée du plan local d'urbanisme soumis à leur approbation ;
- des modifications substantielles remettant en cause l'économie générale du projet ont été apportées au plan après l'enquête publique ;
- les règles de participation du public ont été méconnues en ce qu'il n'a pas été tenu compte des observations qu'ils ont émises lors de l'enquête publique ;
- l'approbation du plan local d'urbanisme métropolitain est intervenue dans un délai insuffisant à compter de la publication du rapport d'enquête publique, en méconnaissance de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement ;
- le classement en tant que bâti remarquable au titre de l'article L. 151-19 du code de l'urbanisme de la villa sise sur leur propriété est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation.

Par un mémoire en défense, enregistré le 14 décembre 2020, la métropole Nice Côte d'Azur conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 2 500 euros soit mise à la charge des requérants au titre des frais liés au litige.

La métropole fait valoir que :

- à titre principal, les conclusions de la requête tendant à l'annulation de la délibération du 25 octobre 2019 dans sa totalité sont irrecevables dans la mesure où l'intérêt à agir des requérants, qui ne se prévalent que de leur qualité de propriétaires indivis d'une propriété située sur le territoire de la commune de Villefranche-sur-Mer, n'est que partiel et se limite à la seule contestation de la délibération en tant seulement qu'elle procède au classement de la parcelle dont elle est propriétaire ;
- à titre subsidiaire, les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la charte de l'environnement ;
- le code de l'environnement ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- 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 20 avril 2021 :

- le rapport de Mme Gazeau,
- les conclusions de Mme Sorin, rapporteure publique,
- et les observations de Mme Petit, représentant la métropole Nice Côte d'Azur.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération du 25 octobre 2019, le conseil de la métropole Nice Côte d'Azur a approuvé le plan local d'urbanisme métropolitain. Mme B. R., M. J-M. R., Mme A. R. et Mme S. R., après avoir formé un recours gracieux le 30 décembre 2019 auquel il n'a pas été répondu explicitement, demandent l'annulation de cette délibération.

Sur les conclusions d'annulation :

En ce qui concerne le moyen tiré du caractère insuffisant du rapport de présentation et de l'insuffisante justification des choix retenus :

2. Aux termes de l'article L. 151-4 du code de l'urbanisme dans sa rédaction applicable :
« *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. Il établit un inventaire des capacités de stationnement de véhicules motorisés, de véhicules hybrides et électriques et de vélos des parcs ouverts au public et des possibilités de mutualisation de ces capacités. ».

3. Il ressort des pièces versées aux débats que le rapport de présentation, composé de 4 tomes, explicite suffisamment les choix retenus par les auteurs du plan local d'urbanisme. Il comporte des prévisions économiques et démographiques concernant le territoire de la métropole, mentionne les besoins en matière d'équipements et notamment de transports et indique les objectifs poursuivis en matière de consommation du foncier, de densification des zones urbanisées et de lutte contre l'étalement urbain, de développement dynamique du territoire métropolitain ainsi que de la préservation du cadre de vie et de la qualité environnementale et paysagère du territoire. Ce rapport analyse également l'état initial de l'environnement, les secteurs à protéger en raison de leur intérêt et sensibilité écologique et patrimoniale et précise, enfin, les dispositions envisagées en terme de stationnement. Par ailleurs, en se bornant à alléguer que *« ce document présente un contenu insuffisant au regard de la réglementation d'urbanisme. De plus les choix d'aménagements retenus sont insuffisamment motivés »*, les requérants, à qui incombe la charge de la preuve, ne démontrent pas le caractère insuffisant du rapport de présentation quant à son contenu et à la motivation des choix d'urbanisme prévus au regard de l'article précité. Dans ces conditions, le moyen tiré du caractère insuffisant du rapport de présentation et de l'insuffisante justification des choix retenus doit être écarté.

En ce qui concerne le moyen tiré de l'insuffisante information des conseillers métropolitains :

4. Aux termes de l'article L. 5211-1 du code général des collectivités territoriales dans sa rédaction en vigueur : *« Les dispositions du chapitre Ier du titre II du livre Ier de la deuxième partie relatives au fonctionnement du conseil municipal sont applicables au fonctionnement de l'organe délibérant des établissements publics de coopération intercommunale, en tant qu'elles ne sont pas contraires aux dispositions du présent titre. / Pour l'application des dispositions des articles L. 2121-8, L. 2121-9, L. 2121-11, L. 2121-12, L. 2121-19 et L. 2121-22 et L2121-27-1, ces établissements sont soumis aux règles applicables aux communes de 3 500 habitants et plus s'ils comprennent au moins une commune de 3 500 habitants et plus. Ils sont soumis aux règles applicables aux communes de moins de 3 500 habitants dans le cas contraire (...) »*. Aux termes de l'article L. 2121-10 du même code, dans sa rédaction en vigueur : *« Toute convocation est faite par le maire. Elle indique les questions portées à l'ordre du jour. Elle est mentionnée au registre des délibérations, affichée ou publiée. Elle est adressée par écrit, au domicile des conseillers municipaux ou, s'ils en font la demande, envoyée à une autre adresse ou transmise de manière dématérialisée »*. Aux termes de l'article L. 2121-12 du même code : *« Dans les communes de 3 500 habitants et plus, une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération doit être adressée avec la convocation aux membres du conseil municipal. (...) / Le délai de convocation est fixé à cinq jours francs. En cas d'urgence, le délai peut être abrégé par*

le maire sans pouvoir être toutefois inférieur à un jour franc (...) ». Et selon l'article L. 2121-13 de ce code : « Tout membre du conseil municipal a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération ».

5. Il résulte de ces dispositions que la convocation aux réunions d'un conseil communautaire doit être accompagnée d'une note explicative de synthèse portant sur chacun des points de l'ordre du jour. Le défaut d'envoi de cette note ou son insuffisance entache d'irrégularité les délibérations prises, à moins que le président du conseil communautaire n'ait fait parvenir aux membres du conseil, en même temps que la convocation, les documents leur permettant de disposer d'une information adéquate pour exercer utilement leur mandat. Cette obligation, qui doit être adaptée à la nature et à l'importance des affaires, doit permettre aux intéressés d'appréhender le contexte ainsi que de comprendre les motifs de fait et de droit des mesures envisagées et de mesurer les implications de leurs décisions. Elle n'impose pas de joindre à la convocation adressée aux intéressés, à qui il est au demeurant loisible de solliciter des précisions ou explications conformément à l'article L. 2121-13 du même code, une justification détaillée du bien-fondé des propositions qui leur sont soumises.

6. Il ressort des pièces du dossier que les conseillers de la métropole ont été destinataires d'une note de synthèse sur le projet de plan local d'urbanisme de la métropole en vue de l'approbation de ce document lors de la séance du 25 octobre 2019. Il ressort par ailleurs des pièces annexées à la délibération, consultables sur le site Internet de la métropole, et accessibles tant aux juges qu'aux parties, que cette note explicative de synthèse était complète et détaillait notamment les objectifs du PLUm, la procédure suivie, les études et réflexions menées, le bilan général de l'enquête publique et les changements apportés au projet après l'enquête publique. Il ne ressort au demeurant pas des pièces du dossier que l'ensemble des documents composant le plan local d'urbanisme métropolitain et complétant la note de synthèse, ainsi mis à la disposition des conseillers métropolitains n'aurait pas constitué l'information adéquate leur permettant d'exercer utilement leur mandat, n'aurait pas été adapté à la nature et à l'importance de l'objet du vote à venir et n'aurait ni permis aux intéressés d'appréhender le contexte, ni de comprendre les motifs de fait et de droit des mesures envisagées et de mesurer les implications de l'approbation du plan local d'urbanisme. Les requérants ne sont ainsi pas fondés à soutenir que les conseillers de la métropole n'auraient pas disposé d'une information suffisante préalablement à la séance du conseil métropolitain portant sur l'approbation du PLUm.

En ce qui concerne le moyen tiré des modifications apportées au projet de plan local d'urbanisme métropolitain après enquête publique :

7. Aux termes de l'article L. 153-21 du code de l'urbanisme dans sa rédaction alors applicable : « 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 ; (...) ».

8. Il résulte de ces dispositions que le projet de plan 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 du commissaire-enquêteur, des observations du public et des avis émis par les autorités, collectivités et instances consultées et joints au dossier de l'enquête.

9. Les requérants font valoir que la métropole Nice Côte d'Azur a apporté des modifications au projet du PLUm sans qu'une nouvelle enquête publique n'ait été réalisée notamment au titre du reclassement en zone N d'une zone prévue en U et de la transformation de zones A et N en zone U, ainsi que de la suppression de l'emplacement réservé pour l'échangeur autoroutier.

10. Toutefois, en l'espèce, il ressort notamment des conclusions de la commission d'enquête que 364 observations du public ont porté sur le projet d'échangeur autoroutier A8 dans le vallon des Sablières et se sont majoritairement montrées opposées au projet, en particulier au sujet des emplacements réservés institués pour cet échangeur. La commission d'enquête a conclu que « face à cette quasi-unanimité et aux positions des élus, la commission d'enquête estime maintenant indispensable que la suppression de l'échangeur, des marges de recul et emplacements réservés sur les voies de desserte, soit actée dans le dossier du PLUm, avant son approbation ». De même, il ressort du rapport de la commission d'enquête que 874 observations du public se sont exprimées sur les changements de zones N ou A vers U et ont fait l'objet de réponses par la commission d'enquête. L'Etat, consulté sur le projet de plan, a par ailleurs exprimé la volonté de réduire drastiquement les zones urbanisables au profit de l'accroissement des zones agricoles et de la protection des zones naturelles et de limiter ainsi l'artificialisation des sols, alors que les personnes publiques associées et consultées ont demandé des maintiens ou ouvertures complémentaires à l'urbanisation. La commission d'enquête en a conclu, d'une part, qu'au regard des fermetures à l'urbanisation proposées par le projet, les parcelles anciennement classées en zone N et projetées en zone U devaient être maintenues en zone N, d'autre part, que certaines parcelles prévues en zone A ou N devaient être classées en zone constructible au regard de leur situation particulière et compte tenu des objectifs poursuivis par le PLUm de modération de la consommation du foncier et de protection des espaces et paysages naturels.

11. Ainsi, les modifications en cause ont fait suite aux conclusions de la commission d'enquête et aux avis et observations recueillis au cours de l'enquête publique. Alors que ces modifications n'ont pas bouleversé l'économie générale du projet et n'ont pas modifié le parti d'urbanisme de ses auteurs, la métropole Nice Côte d'Azur n'avait pas à procéder à une nouvelle enquête publique. Par suite, ce moyen doit être écarté.

En ce qui concerne l'absence de prise en compte des observations des requérants émises lors de l'enquête publique :

12. Au soutien de leur moyen, les requérants se prévalent de la méconnaissance des dispositions de l'article L. 120-1 du code de l'environnement. Cette disposition, aujourd'hui transférée à l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement, qui définit les conditions et limites dans lesquelles le principe de participation du public, prévu à l'article 7 de la Charte de l'environnement, est applicable aux décisions, autres que les décisions individuelles, des autorités publiques ayant une incidence sur l'environnement lorsque celles-ci ne sont pas soumises, par les dispositions législatives qui leur sont applicables, à une procédure particulière organisant la participation du public à leur élaboration, ne trouve à s'appliquer que de manière supplétive. Dès lors que des dispositions législatives spécifiques, aux articles L. 153-19 et suivants du code de l'urbanisme, confèrent au public le droit, à l'occasion de l'adoption du document de planification de l'urbanisme, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration de ces décisions, le moyen tiré de la méconnaissance

des règles fixées par l'article L. 120-1 devenu L. 123-19-1 du code de l'environnement, qui ne sont pas applicables au litige, est inopérant et doit être écarté comme tel.

En ce qui concerne le moyen tiré du délai insuffisant entre la publication du rapport d'enquête publique et l'approbation du plan local d'urbanisme métropolitain :

13. Si les requérants se prévalent d'une méconnaissance des dispositions de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement selon lesquelles « *le projet de décision ne peut être définitivement adopté avant l'expiration d'un délai permettant la prise en considération des observations et propositions déposées par le public et la rédaction d'une synthèse de ces observations et propositions* », ces dispositions, qui ne trouvent à s'appliquer que de manière supplétive, ne sont pas applicables à l'élaboration des plans locaux d'urbanisme pour laquelle le législateur a prévu aux articles L. 153-19 et suivants du code de l'urbanisme une procédure spécifique de participation du public. Ce moyen doit dès lors, pour les mêmes motifs que le moyen précédent, être écarté à raison de son inopérance.

En ce qui concerne le classement de la villa « El Nido » au titre de l'article L. 151-19 du code de l'urbanisme :

14. Aux termes de l'article L. 151-19 du code de l'urbanisme : « *Le règlement peut identifier et localiser les éléments de paysage et identifier, localiser et délimiter les quartiers, îlots, immeubles bâtis ou non bâtis, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger, à conserver, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique ou architectural et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur préservation leur conservation ou leur restauration. Lorsqu'il s'agit d'espaces boisés, il est fait application du régime d'exception prévu à l'article L. 421-4 pour les coupes et abattages d'arbres* ».

15. Il appartient aux auteurs d'un plan local d'urbanisme de déterminer le parti d'aménagement à retenir pour le territoire concerné par le plan, en tenant compte de la situation existante et des perspectives d'avenir et de fixer, en conséquence, le zonage et les possibilités de construction. Leur appréciation, sur ces différents points, ne peut être censurée par le juge administratif qu'au cas où elle serait entachée d'une erreur manifeste ou fondée sur des faits matériellement inexacts.

16. Les consorts R. soutiennent que l'identification de la maison présente sur la parcelle AO n° 79 à l'inventaire des bâtiments remarquables est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation en ce qu'elle n'a rien de remarquable et en ce que la commission d'enquête a répondu favorablement à leurs observations tendant au retrait de la villa de l'inventaire des bâtis remarquables.

17. Il ressort des pièces du dossier que le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) détermine, au titre des orientations retenues, une orientation tendant à la préservation du cadre de vie et de la qualité environnementale et paysagère du territoire et développe à ce titre un objectif, détaillé au point 2.1, visant à « *préserver et valoriser la qualité exceptionnelle des paysages naturels et urbains du Haut-Pays au Littoral, dans le respect de la directive territoriale d'aménagement* » parmi lequel figurent la préservation et la valorisation des paysages urbains et patrimoine architectural ainsi que la protection et la mise en valeur des éléments architecturaux. Le rapport de présentation indique en outre qu'une attention particulière a été portée à la préservation du patrimoine et qu'une identification du patrimoine local à l'échelle de la métropole a été menée afin d'en assurer la protection. Dans ce cadre, différents types de bâtis sont identifiés sur le territoire métropolitain pour un nombre total de 290 (tome 3

du rapport de présentation, p. 324). D'ailleurs, la commission d'enquête a, dans ses conclusions, encouragé le classement des bâtiments et éléments architecturaux remarquables faisant partie intégrante du patrimoine métropolitain. En l'espèce, la villa « El Nido » a été bâtie à la fin du XIXème siècle. Si les requérants contestent la qualité patrimoniale de cette villa, il ressort néanmoins des pièces du dossier que sa morphologie architecturale, mêlant de manière singulière deux styles architecturaux, balnéaire et rationaliste dont la présence, d'une fenêtre centrale de forme ogivale en est l'expression, justifie son intégration au titre des éléments patrimoniaux remarquables. La circonstance, invoquée par les requérants, tirée de l'absence de caractéristiques particulières de l'environnement de la villa ainsi que de la présence d'un équipement sportif, d'une zone de mixité sociale et de logements sociaux à proximité de celle-ci est, compte tenu de l'objet des dispositions précitées de préserver un élément bâti ponctuel en raison de ses caractéristiques propres, sans incidence sur le classement d'un bâtiment au titre de l'article L. 151-19 du code de l'urbanisme. Par suite, le classement contesté ne procède d'aucune erreur manifeste d'appréciation.

18. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la fin de non-recevoir opposée en défense, que les conclusions à fin d'annulation de la délibération du 25 octobre 2019 et du rejet du recours gracieux, présentées par les consorts R. doivent être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

19. Les conclusions présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 par la métropole Nice Côte d'Azur, qui ne justifie pas avoir exposé des frais particuliers pour la défense de ses intérêts, doivent être rejetées.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête de M. et Mmes R. est rejetée.

Article 2 : Les conclusions présentées par la métropole Nice Côte d'Azur au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à Mme B. R., à M. J-M. R., à Mme A. R., à Mme S. R. et à la métropole Nice Côte d'Azur.

Copie en sera transmise à la commune de Villefranche-sur-Mer.

Délibéré après l'audience du 20 avril 2021, à laquelle siégeaient :

Mme Chevalier-Aubert, présidente,
Mme Faucher, première conseillère,
Mme Gazeau, première conseillère,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 15 juin 2021.

La rapporteure,

signé

D. Gazeau

La présidente,

signé

V. Chevalier-Aubert

La greffière,

signé

C. Albu

La République mande et ordonne au préfet des Alpes-Maritimes en ce qui le concerne ou à tous huissiers 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° 1801500

G. et L.

Mme Mélanie Moutry
Rapporteuse

M. Gilles Taormina
Rapporteur public

Audience du 20 avril 2021
Décision du 11 mai 2021

67-01-02-01

67-02-02-03

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Nice

(5ème Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 5 avril 2018 et le 29 janvier 2020, les sociétés G et L, représentées par Me Valli, demandent au tribunal :

1°) de condamner la commune de Grasse in solidum avec la compagnie S à verser à la société L. la somme totale de 5 980,78 euros, augmentée des intérêts au taux légal à compter du jugement à intervenir, et à la compagnie G la somme totale de 154 529,08 euros, augmentée des intérêts au taux légal à compter du jugement à intervenir, en réparation du préjudice que leur a causé le débordement du canal d'égout ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Grasse in solidum avec la compagnie S la somme de 5 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ainsi que la somme de 11 075 euros au titre des frais d'expertise.

Elles soutiennent que :

- en tant que tiers à l'ouvrage public, elles sont bien fondées à rechercher la responsabilité sans faute de la commune de Grasse au titre du débordement des eaux pluviales et usées du canal d'égout de la vieille ville de Grasse dès lors que la commune de Grasse est la seule et unique propriétaire du canal lequel est devenu un ouvrage public par destination selon

l'expert suite à son affectation par la commune de Grasse à l'usage de collecteur public d'évacuation des eaux usées et des eaux pluviales ; les dommages qu'elles ont subis sont consécutifs à l'engorgement du canal, qui, faute de dimensionnement suffisant, n'a pu contenir l'écoulement normal des eaux pluviales qui se déversent par les bouches d'égout de la vieille ville de Grasse et a débordé ;

- il n'y a ni force majeure, ni faute de la victime ;
- elles sont bien fondées à solliciter le paiement de la somme de 136 941,86 euros au titre du préjudice matériel et de la somme de 23 568 euros au titre du préjudice de perte d'exploitation.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 14 octobre 2019 et le 5 mai 2020, la commune de Grasse, représentée par la SCP Lesage Berguet Gouard-Robert, conclut au rejet de la requête et demande à ce qu'il soit mis à la charge de la société L et de la compagnie G la somme de 2 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- les désordres ont pour cause le débordement des eaux du canal qui serpente à l'intérieur des immeubles privés de la vieille ville de Grasse ; ce canal, qui traverse uniquement des parcelles privées et dont l'accès par l'extérieur est impossible, qui est naturellement alimenté par des eaux de source, n'est pas un ouvrage public ; par ailleurs, quelques raccordements sauvages ne sauraient le transformer en collecteur public et la présence d'eau provenant du réseau communal à un seul endroit ne suffit pas pour démontrer que le canal a été raccordé au réseau communal ; en outre, elle a réalisé un réseau de collecte des eaux usées et de collecte des eaux pluviales qui n'utilisent pas ce canal privé de sorte que sa responsabilité ne saurait être engagé au titre du débordement de ce canal privé ;

- les pluies torrentielles s'étant déversées sur la journée du 12 septembre 2015 ont conduit à l'adoption d'un arrêté de catastrophe naturelle de sorte qu'elle est bien fondée à invoquer la force majeure pour s'exonérer de son éventuelle responsabilité ; ce n'est qu'en raison de l'intensité de cet événement que le canal est devenu insuffisant alors qu'il l'a été antérieurement et postérieurement lors d'importants épisodes pluvieux ;

- la présence fortuite de gravats de chantier, de tuyaux en PVC et de plaques de polystyrène est également de nature à l'exonérer de sa responsabilité dès lors que n'importe quel propriétaire riverain a pu stocker ou évacuer ces matériaux aux abords du canal alors que la commune de Grasse n'a ni la possibilité, ni la compétence pour intervenir sur un canal situé à l'intérieur d'immeubles privés ;

- le lien de causalité entre le dommage et le canal n'est pas établi dès lors qu'aucun autre sinistre n'a été déclaré malgré l'existence d'autres épisodes pluvieux ; dès lors, seul un événement étranger est de nature à expliquer la survenance du sinistre ;

- les préjudices invoqués par les sociétés requérantes ne sont pas établis.

Par un mémoire enregistré le 25 mai 2019, la compagnie S, représentée par Me Jacquemin, conclut au rejet de la requête et demande à ce qu'il soit mis à la charge de la société L et de la compagnie G la somme de 2 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- le canal ne peut être qualifié d'ouvrage public dès lors qu'il n'a fait l'objet d'aucun aménagement et qu'il n'a pas été affecté à une utilité publique ni au besoin d'un service public ; les seuls aménagements dont le canal a fait l'objet sont des raccordements non autorisés et non conformes; par ailleurs, le canal n'entre pas dans le périmètre du contrat d'affermage du réseau des eaux usées de la commune de Grasse confié à la société X ; en outre, le canal est situé sur des parcelles privées sans accès extérieur et la commune de Grasse bénéficie déjà d'un réseau de collecte des eaux usées et des eaux pluviales en fonction ;

- les sociétés requérantes ne sont pas fondées à rechercher la responsabilité sans faute de la commune de Grasse dès lors qu'elles ne sont pas tiers à l'ouvrage puisque la société L bénéficie d'un accès direct au canal et y est raccordée ;

- le lien de causalité entre le dommage et l'ouvrage n'est pas établi puisque les désordres proviennent des pluies et non d'un défaut de dimensionnement ou d'un engorgement du canal ;

- les pluies diluviennes, qui ont donné lieu à l'édition d'un arrêté de catastrophe naturelle, sont responsables des dommages et présentent un caractère imprévisible et irrésistible de sorte que ce cas de force majeure exonère la personne publique de son éventuelle responsabilité ;

- les sociétés requérantes étant usagères de l'ouvrage et non tiers, le fait du tiers leur est opposable ; la présence d'objet dans le canal a constitué un facteur aggravant du dommage et les raccordements au canal n'ont jamais été autorisés de sorte que le fait du tiers est de nature à exonérer la commune de Grasse de son éventuelle responsabilité ;

- l'exploitation du réseau des eaux usées a été confiée à la société X à laquelle il appartenait donc d'entretenir le canal ;

- le préjudice invoqué par les sociétés requérantes n'est pas établi en l'absence d'inventaire, de facture et de bilan ;

- sa responsabilité ne peut être recherchée dès lors que le contrat la liant à la commune de Grasse exclut de la garantie les dommages causés par les débordements de canaux.

Par un mémoire enregistré le 11 septembre 2020, les sociétés Y et X, représentées par Me Penso, concluent à leur mise hors de cause, au rejet des conclusions prononcées à leur encontre, et demandent à ce qu'il soit mis à la charge des parties succombantes la somme de 3 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles font valoir que :

- la société Y doit être mise hors de cause dès lors que le contrat de délégation de service public en vigueur au moment des faits était conclu avec la société M laquelle est devenue société X ;

- le canal relève des statuts des canaux non domaniaux et vallons, il appartient donc aux propriétaires des rives d'en assurer l'entretien et non à la commune de Grasse en application de l'article L. 215-2 du code de l'environnement ;

- la société X n'est pas responsable du dommage causé par le débordement du canal dès lors que celui-ci ne figure pas parmi les ouvrages lui ayant été confiés dans son contrat d'affermage ; la commune de Grasse a seulement fait ponctuellement appel à la société M pour nettoyer ce canal.

Par ordonnance du 2 mars 2021, la clôture d'instruction a été fixée au 17 mars 2021 à 12h00 en application des dispositions de l'article R. 613-1 du code de justice administrative.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;

Vu :

- 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 :

- le rapport de Mme Moutry,
- les conclusions de M. Taormina, rapporteur public,
- et les observations de Me Valli, représentant la compagnie G et la société L, de Me Tossan, substituant Me Jacquemin et représentant la compagnie S, et de Me Torres, substituant Me Penso et représentant la société X.

Considérant ce qui suit :

1. La société L. exploite un fonds de commerce de vêtements et d'accessoires de luxe à l'enseigne « C. » sis au rez-de-chaussée des 3 et 5 rue Jean Ossola à Grasse assuré par la compagnie G. Dans la nuit du 12 au 13 septembre 2015, le canal d'égout serpentant en sous-sol de la vieille ville de Grasse a débordé suite à de fortes pluies occasionnant un dégât des eaux dans les locaux commerciaux de la société L. Souhaitant obtenir réparation des dommages subis par ce sinistre, la société L et G ont adressé une demande préalable indemnitaire à la compagnie S le 20 octobre 2017 et à la commune de Grasse le 19 février 2018. Ces demandes ont été rejetées le 13 décembre 2017 par la compagnie S et le 29 mars 2018 par la commune de Grasse. La société L et la compagnie G demandent au tribunal de condamner la commune de Grasse in solidum avec la compagnie S à verser à la société L la somme totale de 5 980,78 euros et à la compagnie G la somme totale de 154 529,08 euros en réparation du préjudice que leur a causé le débordement du canal d'égout.

Sur la qualification juridique du canal :

2. La qualification d'ouvrage public peut être déterminée par la loi. Présentent aussi le caractère d'ouvrage public notamment les biens immeubles résultant d'un aménagement, qui sont directement affectés à un service public. La circonstance qu'un ouvrage n'appartienne pas à une personne publique ne fait pas obstacle à ce qu'il soit regardé comme une dépendance d'un ouvrage public s'il présente, avec ce dernier, un lien physique ou fonctionnel tel qu'il doive être regardé comme un accessoire indispensable de l'ouvrage. Si tel est le cas, la collectivité propriétaire de l'ouvrage public est responsable des conséquences dommageables causées par cet élément de l'ouvrage public.

3. Il résulte de l'instruction que le sinistre occasionné aux locaux commerciaux de la société L a été provoqué par le débordement des eaux du canal serpentant dans le sous-sol de la vieille ville de Grasse dans la nuit du 12 au 13 septembre 2015, que ce canal, bien immeuble, résulte d'un aménagement puisqu'il est situé dans une galerie et présente des raccordements et

qu'il a été initialement installé pour approvisionner en eau de source les tanneurs situés dans le centre-ville de Grasse. Par ailleurs, il résulte de l'instruction, et notamment de l'expertise judiciaire, que de la fluorescéine a été injectée au niveau du réseau communal d'eaux pluviales et s'est retrouvée, quelques minutes après, dans le canal de sorte que ce dernier est nécessairement relié au réseau d'eaux pluviales, quand bien même la fluorescéine aurait été versée en un seul endroit. En outre, la présence de papier hygiénique et de matières fécales a été constatée au sein du canal de sorte qu'il fait également office de collecteur d'eaux usées. Si la commune de Grasse fait valoir que la présence d'eaux usées est le fait de raccordements sauvages, elle ne l'établit pas. En tout état de cause, la commune de Grasse, qui fait valoir avoir créé un autre réseau de collecte des eaux pluviales et des eaux usées, n'apporte aucun élément tendant à remettre en cause le caractère de collecteur d'eaux pluviales et d'eaux usées du canal litigieux et ne démontre pas, alors qu'elle est responsable de la collecte des eaux usées sur son territoire, avoir mis en demeure les propriétaires soit disant sauvagement raccordés au canal litigieux de se raccorder au réseau nouvellement créé conformément aux dispositions de l'article L. 1331-6 du code de la santé publique. Par conséquent, le canal, qui présente un lien physique et fonctionnel avec le réseau de collecte des eaux pluviales et usées de la commune de Grasse, en est un accessoire indispensable et constitue un élément de cet ouvrage public. La circonstance que la commune de Grasse n'en serait pas propriétaire et qu'il n'existait alors aucun accès extérieur pour y accéder est sans incidence sur la qualité d'ouvrage public du canal.

Sur la responsabilité :

En ce qui concerne le régime de responsabilité applicable :

4. Contrairement à ce que soutiennent la commune de Grasse et la compagnie S, la société L ne saurait être regardée comme usager du canal faisant office de collecteur d'eaux pluviales et d'eaux usées dès lors, d'une part, qu'il n'est pas établi que la société L y soit raccordée pour l'évacuation de ses eaux usées et, d'autre part, que la seule localisation du canal en sous-sol des locaux commerciaux de la société ne suffit pas pour lui en conférer la qualité d'usager. Il en résulte que la société L doit être regardée comme tiers à l'ouvrage public que constitue le canal.

5. Le maître d'un ouvrage public 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. La victime doit toutefois apporter la preuve de la réalité des préjudices qu'elle allègue avoir subis et l'existence d'un lien de causalité entre l'ouvrage public et lesdits préjudices qui doivent en outre présenter un caractère anormal et spécial.

En ce qui concerne la personne publique responsable :

6. En premier lieu, ainsi qu'il a été dit au point 4, la collectivité publique propriétaire de l'ouvrage public est responsable des dommages causés par un élément de l'ouvrage public quand bien même elle ne serait pas propriétaire de cet élément. Il incombe à la commune, responsable du bon fonctionnement de l'ensemble du réseau municipal d'évacuation des eaux pluviales, de surveiller l'état de toutes les sections du réseau, alors même qu'elle n'en serait pas propriétaire. Il en résulte que la commune de Grasse est responsable des dommages causés par le canal.

7. En deuxième lieu, Il résulte de l'instruction que les conditions générales du contrat conclu entre la compagnie S et la commune de Grasse excluent, de la couverture en leur article 4.11, les dommages causés par les infiltrations, refoulements ou débordements d'eau de mer, de lacs, de cours d'eau, de bassins ou de canaux de sorte que les sociétés requérantes ne sauraient rechercher l'indemnisation de leur préjudice auprès de la compagnie S. Les sociétés requérantes ne sont, par ailleurs, pas fondées à rechercher la responsabilité de la compagnie S sur le fondement de l'article L. 125-1 du code des assurances dès lors que le contrat liant cette compagnie à la commune de Grasse est un contrat de responsabilité et non un contrat garantissant les dommages d'incendie ou les dommages à des biens.

8. En troisième lieu, aucune conclusion n'est formulée à l'encontre des sociétés Y et X. En tout état de cause, il n'est pas contesté que le contrat d'affermage liant la société X, anciennement M, à la commune de Grasse n'incluait pas le canal litigieux.

En ce qui concerne les préjudices et le lien de causalité :

9. En premier lieu, il résulte de l'instruction, et notamment du rapport d'expertise judiciaire, que les causes des désordres subis par la société L résultent des inondations survenues dans la nuit du 12 au 13 septembre 2015 lors de pluies torrentielles et que l'obstruction de la galerie ancestrale où s'écoule le canal en aval sous la rue Ossola par des matériaux de constructions stockés dans la galerie a joué un rôle aggravant entraînant une montée excessive du niveau de l'eau de la galerie et l'inondation de la cave et du local commercial à partir de la trappe d'accès. Ainsi, quand bien même aucun autre dommage n'aurait été subi lors d'autres épisodes pluvieux intenses, le lien de causalité entre les dommages subis par la société L et le canal est établi dès lors que la montée des eaux du canal a occasionné les désordres dans les locaux commerciaux de la société requérante.

10. En deuxième lieu, il résulte de l'instruction, et notamment du procès-verbal de constat établi le 15 septembre 2015 par huissier de justice, que la réserve du local commercial a été envahie par l'eau et la boue jusqu'à 1m40 de hauteur ce qui l'a rendue totalement inutilisable, que les étagères équipant la réserve ont été renversées et que tout le stock a été endommagé. Le magasin sis au 5 rue Jean Ossola a également été envahi par de l'eau boueuse, laquelle est montée jusqu'à 64 centimètres de hauteur dans toutes la boutique endommageant l'ensemble du mobilier ainsi que la plupart des effets vestimentaires qui y été exposés. Le matériel informatique et que le magasin sis 3 rue Jean Ossola a été envahi par l'eau jusqu'à 13 centimètres de hauteur occasionnant des dommages sur une banque d'encaissement en bois et sur deux mannequins de présentation. Ainsi, la société L établit la réalité des préjudices qu'elle allègue lesquels revêtent bien un caractère anormal et spécial.

11. En troisième lieu, pour chiffrer le montant des préjudices subis, les sociétés requérantes produisent le procès-verbal de constat établi par voie d'huissier, un rapport d'expertise portant sur les dommages matériels daté du 28 juillet 2016, un rapport d'expertise portant sur le préjudice de perte d'exploitation daté du 24 novembre 2016 ainsi que le rapport d'expertise établi contradictoirement par l'expert judiciaire. Ainsi contrairement à ce que soutiennent la commune de Grasse et la compagnie S, les sociétés requérantes établissent la réalité des préjudices subis du fait de l'inondation des locaux commerciaux. En outre, il résulte de l'instruction que tant la commune de Grasse que la compagnie S avaient été conviées à participer à l'expertise initiée à la demande la société G et portant sur l'évaluation des dommages matériels de sorte qu'il ne peut être reproché à la société requérante de ne pas avoir contradictoirement établi la réalité et le montant des préjudices subis. Ainsi, la commune de

Grasse et la compagnie S n'apportant aucun élément tendant à remettre en cause l'évaluation des préjudices réalisée par les sociétés requérantes, il y a lieu de fixer le montant du préjudice matériel à la somme de 136 941, 86 euros et le montant du préjudice de perte d'exploitation à la somme de 23 568 euros ainsi que cela ressort de l'évaluation faite par les différents rapports d'expertise.

12. Enfin, il résulte de l'instruction que la compagnie G a versé à la société L la somme de 136 441, 86 euros au titre des dommages matériels et la somme de 18 087, 22 euros au titre des pertes financières de sorte que le préjudice de la société L doit être fixé à la somme de 5 980,78 euros et le préjudice de la compagnie G, subrogée dans les droits de la société L, à la somme de 154 529,08 euros. En outre, l'expertise ordonnée par le tribunal de grande instance de Nice a été utile à l'appréciation par la juridiction administrative du préjudice subi de sorte que ces frais sont constitutifs d'un poste de préjudice dont la société requérante et son assureur sont fondés à demander réparation par l'allocation d'une somme de 11 075 euros.

En ce qui concerne les causes exonératoires :

13. En premier lieu, ainsi qu'il a été dit au point 8, la commune de Grasse ne peut s'exonérer de sa responsabilité qu'en cas de force majeure ou de faute de la victime. Ainsi, la présence de matériaux de construction dans la galerie ayant aggravé la montée des eaux lors de l'épisode pluvieux n'est pas de nature à exonérer la commune de sa responsabilité dès lors qu'il n'est pas établi, ni même allégué que ces matériaux auraient été entreposés par les sociétés requérantes.

14. En deuxième lieu, s'il est constant que l'inondation des locaux commerciaux de la société L a eu lieu dans la nuit du 12 au 13 septembre 2015 lors d'un épisode pluvieux intense, il ne résulte pas de l'instruction que cet épisode pluvieux ait été d'une violence et d'une intensité exceptionnelles et imprévisibles dès lors que la commune de Grasse produit notamment des données météorologiques démontrant que de tels épisodes se sont également produits le 3 novembre 2014 et le 1^{er} octobre 2015 de sorte que cet épisode ne revêt pas le caractère d'un évènement de force majeure.

15. Il résulte de tout ce qui précède que la commune de Grasse, en tant que gardienne du canal, est responsable des dommages causés par le débordement de celui-ci dans les locaux de la société L. Il y a donc lieu de la condamner à verser à la société L la somme de 5 980, 78 euros, laquelle sera augmentée des intérêts au taux légal à compter de la notification du présent jugement, à la compagnie G la somme de 154 529, 08 euros, laquelle sera augmentée des intérêts au taux légal à compter de la notification du présent jugement et à la société L et à la compagnie G, prises solidairement, une somme de 11 075 euros en remboursement de leurs frais d'expertise.

Sur les frais de l'instance :

16. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Grasse la somme totale de 1 500 euros à verser à la société L et à la compagnie G.

17. En revanche, il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge des sociétés requérantes, la somme demandée par la compagnie S au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens. Il n'y a pas davantage lieu à condamner la

commune de Grasse, partie perdante, à verser aux sociétés Y et X la somme qu'elles demandent sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

18. Enfin, les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à que la société L et la compagnie G, qui ne sont pas les parties perdantes, la somme demandée par la commune de Grasse sur le fondement de cet article.

DECIDE :

Article 1^{er} : La commune de Grasse versera la somme de 5 980,78 euros à la société L et la somme de 154 529,08 euros à la compagnie G au titre des préjudices subis.

Article 2 : La commune de Grasse versera la somme totale de 11 075 euros à la société L et à la compagnie G au titre des frais d'expertise.

Article 3 : La commune de Grasse versera la somme totale de 1 500 euros à la société L et à la compagnie G sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à la société G, à la société L, à la commune de Grasse, à la compagnie S et à la société Y.

Délibéré après l'audience du 20 avril 2021, à laquelle siégeaient :

Mme Rousselle, présidente,
M. Sivestre-Toussaint-Fortesa, premier conseiller,
Mme Moutry, conseillère,
Assistés de Mme Genovese, greffière,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 11 mai 2021.

La rapporteure,

signé

M. MOUTRY

La présidente,

signé

P. ROUSSELLE

La greffière,

signé

S. GENOVESE

La République mande et ordonne au préfet des Alpes-Maritimes, en ce qui le concerne, ou à tous huissiers 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,

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NICE**

N°1802501

D

Mme Mélanie Moutry
Rapporteuse

M. Gilles Taormina
Rapporteur public

Audience du 15 juin 2021
Lecture du 6 juillet 2021

27-01-01
67-01-02-02
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Nice

(5ème Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 13 juin 2018 et le 6 mars 2020, le syndicat D, représenté par Me Lacrouts, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) de condamner, in solidum, la communauté d'agglomération des Pays de Lérins et la commune de Cannes à lui verser la somme de 692 370 euros au titre des travaux de réfection du réseau, somme qui sera actualisée en fonction de l'indice BT01 à compter de la réception de la demande préalable, ainsi que la somme de 30 012,78 euros au titre des frais qu'il a exposés pour les besoins de l'expertise et non compris dans les frais de l'expertise ;

2°) de mettre à la charge de la communauté d'agglomération des Pays de Lérins et de la commune de Cannes la somme de 31 730, 51 euros au titre des frais d'expertise judiciaire ;

3°) de mettre à la charge de la communauté d'agglomération des Pays de Lérins et de la commune de Cannes la somme de 7 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- il est bien fondé à rechercher la responsabilité de la communauté d'agglomération des Pays de Lérins et de la commune de Cannes en sa qualité de tiers à un ouvrage public dès lors

que des cavités de trois mètres de diamètre et de soixante centimètres de profondeur sont apparues au niveau du parking de la copropriété, le rendant inexploitable, et qu'il a été constaté que ces cavités se situent au niveau de la buse annelée de son réseau d'évacuation des eaux pluviales laquelle se trouve dans le prolongement de l'ouvrage public d'évacuation des eaux pluviales et a été éventrée ;

- le vallon doit être qualifié d'ouvrage public dès lors qu'il a été désigné comme faisant partie du réseau d'évacuation des eaux pluviales dans le plan local d'urbanisme, qu'il est interconnecté avec le réseau se trouvant dans le tréfonds de l'assiette de la copropriété et qu'il passe dans un ouvrage maçonné sous le boulevard leader ;

- l'état de son réseau d'évacuation des eaux pluviales est dû, d'une part, à l'absence d'ouvrage de décantation en amont de son réseau ce qui favorise la pénétration de corps étrangers et solides dans son réseau et, d'autre part, à la présence d'un réseau de caniveau défectueux au niveau du boulevard leader caractérisé par des regards et avaloirs non pourvus de fond de sorte que les eaux de pluie et de voirie pénètrent dans le terrain naturel au lieu d'être canalisées vers l'aval ;

- aucune erreur de conception n'a pas été commise lors de l'édification de l'ensemble immobilier et il n'a commis aucun défaut d'entretien de son réseau puisque la zone sinistrée est localisée.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 27 janvier 2020 et le 5 février 2021, la communauté d'agglomération des Pays de Lérins, représentée par Me Zanotti, conclut au rejet de la requête et demande à ce qu'il soit mis à la charge du syndicat requérant la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la requête est irrecevable en l'absence de moyen de droit ;
- le syndicat D n'est pas fondé à rechercher sa responsabilité du fait de l'absence d'imputabilité des désordres à l'ouvrage public ;
- le vallon a été busé par le lotisseur pour gagner des places de parking et créer des voiries et réseaux divers et la copropriété n'a pas créé de bassin de rétention ; le vallon est un vallon naturel et non un ouvrage public ;
- il n'est pas démontré que les gravats et déchets du vallon transitent par le réseau public pour arriver dans le réseau de la copropriété ;
- la cause principale et déterminante du sinistre résulte de la vétusté du réseau de la copropriété qui est composé de buses métalliques qui n'ont jamais été entretenues depuis la construction du domaine.

Par un mémoire enregistré le 3 mars 2021, la commune de Cannes, représentée par Me Plenot, conclut au rejet de la requête et demande à ce qu'il soit mis à la charge du syndicat requérant la somme de 2 000 euros au titre l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- seul le vallon romain situé en amont de la résidence qui reçoit les eaux du bassin versant pénètre dans la copropriété du domaine de Pierre Longues ; ce vallon, qui était initialement à ciel ouvert et qui réceptionnait les eaux de tout le bassin versant, passe par une buse de quelques mètres située sous la route du boulevard leader qui a été créée au moment de la construction du boulevard afin de pouvoir le traverser ; en application des articles L. 215-1 et suivants du code de l'environnement et de l'article 115 du code rural, le lit d'un vallon appartient

au propriétaire des rives de sorte que les riverains ont l'obligation de pourvoir à l'entretien des rives pour permettre un écoulement régulier ;

- le vallon a été busé par le constructeur du domaine de Pierre Longues pour gagner des places de parking et créer des voiries et réseaux divers ;

- le sinistre est dû à une erreur de conception caractérisée par l'absence de bassin de rétention par le constructeur lorsqu'il a décidé de buser le vallon pour créer le réseau d'évacuation des eaux pluviales du domaine, à une erreur de réalisation caractérisée par l'utilisation de tuyaux métalliques en lieu et place de tuyaux de ciment et à une carence fautive de la copropriété à entretenir son réseau.

Par ordonnance n° 1404394 du 4 mars 2015, le président du tribunal, statuant en référé, a ordonné une expertise contradictoire en présence du syndicat D, de la commune de Cannes et du syndicat intercommunal d'assainissement unifié du bassin cannois aux fins de décrire les désordres affectant les parkings tennis de la copropriété du domaine de Pierre Longues, d'en effectuer un relevé précis et détaillé, de donner un avis motivé sur les causes et origines des désordres, en distinguant notamment ceux pouvant trouver leur origine dans les conditions d'entretien tant du réseau d'eaux pluviales situé sous la copropriété, que des réseaux secondaires pouvant avoir des incidences sur les désordres rencontrés et dans le cas d'origines multiples, d'évaluer les proportions relevant de chacune d'elle et enfin d'indiquer la nature et le coût des travaux pour remédier à la situation.

Le rapport de l'expert a été enregistré le 6 février 2018 au greffe du tribunal.

Par une ordonnance n° 1404394 du 15 avril 2018, le président du tribunal administratif de Nice a liquidé et taxé les frais et honoraires de l'expert à la somme de 31 730,51 euros.

Par ordonnance du 8 février 2021, la clôture d'instruction a été fixée au 8 mars 2021 à 11h00 en application des dispositions de l'article R. 613-1 du code de justice administrative.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;

Vu :

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

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique du 15 juin 2021 :

- le rapport de Mme Moutry, rapporteure,
- les conclusions de M. Taormina, rapporteur public,
- et les observations de Me Lacrouts, représentant le syndicat D, de Me Gadd, substituant Me Plenot et représentant la commune de Cannes et de Me Guigon-Bigazzi, représentant la communauté d'agglomération des Pays de Lérins.

Considérant ce qui suit :

1. A la fin des années 1960, la société civile immobilière X a entrepris la réalisation d'une copropriété située au 47 boulevard Leader à Cannes dans un ancien talweg naturel. Les

travaux comprenaient également la réalisation de l'évacuation des eaux pluviales par l'intermédiaire d'un réseau d'égout pluvial. Au cours de l'année 2013, il a été constaté l'apparition d'affaissements au niveau de l'enrobé du parc de stationnement inférieur de la copropriété ainsi que des désordres affectant le réseau d'eaux pluviales de la copropriété lequel ne remplissait plus son office. Soutenant que l'état de son réseau est dû à un dommage du fait de l'ouvrage de réseau public d'évacuation des eaux pluviales, le syndicat D demande au tribunal de condamner la communauté d'agglomération des Pays de Lérins et la commune de Cannes à lui verser la somme totale de 692 370 euros au titre des travaux de réfection du réseau ainsi que la somme de 30 012, 78 euros au titre des frais exposés pour les besoins de l'expertise.

Sur les conclusions à fin d'indemnisation :

2. En premier lieu, d'une part, aux termes de l'article L. 215-2 du code de l'environnement : « *Le lit des cours d'eau non domaniaux appartient aux propriétaires des deux rives. / Si les deux rives appartiennent à des propriétaires différents, chacun d'eux a la propriété de la moitié du lit, suivant une ligne que l'on suppose tracée au milieu du cours d'eau, sauf titre ou prescription contraire* ». L'article L. 215-14 du même code dispose que le propriétaire riverain est tenu à un entretien régulier du cours d'eau.

3. Il résulte de l'instruction que le domaine de Pierre Longues a été construit sur un ancien talweg, constitué notamment du vallon romain, qui collectait les eaux de ruissellement et les circulations intra collinaires du bassin versant. Le vallon romain, vallon naturel qui était initialement à ciel ouvert et qui l'est toujours partiellement, réceptionne les eaux de tout le bassin versant. Il est constant qu'il n'a pas été classé dans le domaine public fluvial. Ce vallon constitue en conséquence un cours d'eau non domanial dont les propriétaires riverains sont chargés de l'entretien en application de l'article L. 215-14 du code de l'environnement.

4. D'autre part, la qualification d'ouvrage public peut être déterminée par la loi. Présentent aussi le caractère d'ouvrage public notamment les biens immeubles résultant d'un aménagement, qui sont directement affectés à un service public. En outre, la circonstance qu'un ouvrage n'appartienne pas à une personne publique ne fait pas obstacle à ce qu'il soit regardé comme une dépendance d'un ouvrage public s'il présente, avec ce dernier, un lien physique ou fonctionnel tel qu'il doive être regardé comme un accessoire indispensable de l'ouvrage.

5. S'il résulte de l'instruction que le vallon romain est en partie couvert par un ouvrage en pierres d'aspect ancien, cet ouvrage date de plusieurs siècles. Il n'est pas établi que cet aménagement ancien ait été construit par la commune de Cannes ou par la communauté d'agglomération des Pays de Lérins aux fins de collecter les eaux pluviales. En outre, le seul fait que le vallon romain assure l'écoulement naturel d'eaux courantes d'origine pluviale ne suffit pas à le regarder comme directement affecté à un service public. Par ailleurs, la circonstance, à la supposée établie, que le vallon soit mentionné sur le plan des réseaux d'eaux pluviales du plan local d'urbanisme n'est pas de nature à permettre de le qualifier d'ouvrage public. Enfin, le fait que le vallon ait été canalisé afin de permettre le passage de l'eau sous le boulevard leader ne révèle pas que la commune de Cannes ait pris l'initiative d'assurer l'aménagement du cours d'eau non domanial et d'en assurer l'entretien. Ainsi, le vallon romain, qui n'est pas en lui-même un bien immeuble résultant d'un aménagement et qui n'est pas affecté à un service public ou à l'usage direct du public, ne peut être qualifié d'ouvrage public. Par suite, le syndicat D n'est pas fondé à rechercher la responsabilité de la communauté d'agglomération des Pays de Lérins du fait des dommages causés par le vallon romain.

6. En second lieu, si le syndicat requérant soutient que des eaux de pluie et de voirie pénètrent dans le terrain naturel du fait de la présence d'un réseau de caniveau défectueux au niveau du boulevard leader caractérisé par des regards et avaloirs non pourvus de fond, cette circonstance n'est pas établie. En tout état de cause, il ressort des pièces du dossier et notamment du rapport d'expertise que les désordres résultent d'une erreur de conception caractérisée par l'utilisation de buses métalliques ainsi que d'un défaut d'entretien du réseau privé d'évacuation des eaux pluviales puisque ces buses, qui ont atteint depuis plusieurs années les limites de leur durée de service, n'ont jamais été entretenues ni changées.

7. Il résulte de tout ce qui précède que le syndicat D n'est pas fondé à rechercher la responsabilité de la commune de Cannes et de la communauté d'agglomération des Pays de Lérins. Par suite, les conclusions à fin d'indemnisation doivent être rejetées.

Sur les frais d'expertise :

8. Aux termes de l'article R. 761-1 du code de justice administrative : « **Les dépens comprennent les frais d'expertise, d'enquête et de toute autre mesure d'instruction dont les frais ne sont pas à la charge de l'Etat. / Sous réserve de dispositions particulières, ils sont mis à la charge de toute partie perdante sauf si les circonstances particulières de l'affaire justifient qu'ils soient mis à la charge d'une autre partie ou partagés entre les parties (...)* ».

9. Les frais et honoraires d'expertise taxés à la somme de 31 730, 51 euros par une ordonnance du président du tribunal administratif de Nice du 5 avril 2018 sont mis à la charge définitive du syndicat D.

Sur les frais de l'instance :

10. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'il soit mis à la charge de la communauté d'agglomération des Pays de Lérins et de la commune de Cannes la somme demandée par le syndicat D au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens.

11. En revanche, il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge du syndicat D la somme de 1 500 euros à verser à la communauté d'agglomération des Pays de Lérins ainsi que la somme de 1 500 euros à verser à la commune de Cannes sur le fondement de ces dispositions.

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête du syndicat D est rejetée.

Article 2 : Les frais et honoraires de l'expertise taxés à la somme de 31 730, 51 euros par une ordonnance du président du tribunal administratif de Nice du 5 avril 2018 sont mis à la charge du syndicat D.

Article 3 : Le syndicat D versera une somme de 1 500 euros à la communauté d'agglomération des Pays de Lérins et une somme de 1 500 euros à la commune de Cannes au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié D, à la communauté d'agglomération des Pays de Lérins et à la commune de Cannes.

Délibéré après l'audience du 15 juin 2021, à laquelle siégeaient :

M. Pascal, président,
M. Silvestre Toussaint Fortesa, premier conseiller,
Mme Moutry, conseillère,
Assistés de Mme Gialis, greffière,

Rendu public par mise au disposition au greffe le 6 juillet 2021.

La rapporteure,

signé

M. MOUTRY

Le président,

signé

F. PASCAL

La greffière,

signé

E. GIALIS

La République mande et ordonne au préfet des Alpes-Maritimes en ce qui le concerne ou à tous huissiers 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° 2001543

M. et Mme S.

Mme Sabine Faucher
Rapporteure

Mme Géraldine Sorin
Rapporteuse publique

Audience du 11 mai 2021
Décision du 15 juin 2021

68-01-01-01-03
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Nice

(2ème chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire enregistrés les 28 mars 2020 et 8 février 2021, M. N. S. et Mme W. S., représentés par Me de Surville, demandent au tribunal :

1°) à titre principal, d'annuler la délibération du 25 octobre 2019 approuvant le plan local d'urbanisme métropolitain ;

2°) à titre subsidiaire, d'annuler cette délibération en tant qu'elle classe leur parcelle xxx à X en zone Nb ;

3°) d'enjoindre à la métropole de reclasser leur parcelle en zone UFc4 ;

4°) d'ordonner la modification du plan local d'urbanisme métropolitain sous astreinte de 100 euros par jour à compter de la signification du jugement à intervenir ;

5°) de mettre à la charge de la métropole Nice Côte d'Azur la somme de 1 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- ils ont intérêt à agir ;

- leur requête n'est pas tardive ;
- la délibération du 25 octobre 2019 approuvant le plan local d'urbanisme métropolitain n'est pas motivée ;
- l'article L.142-4 du code de l'urbanisme n'est pas applicable à la commune de Tourrette-Levens et la délibération attaquée est entachée d'un vice de forme tiré du manque de motivation de l'arrêté du 23 février 2018 portant dérogation au principe d'urbanisation limitée en application de l'article L.142-5 du code de l'urbanisme ;
- la délimitation de leur parcelle en zone Nb est entachée d'erreur manifeste d'appréciation ;
- le classement de leur parcelle en zone Nb est constitutif d'une spoliation ; il est arbitraire, incohérent et constitutif d'une rupture d'égalité ;
- le maire de la commune de X n'a pas pris part au vote de la délibération du 25 octobre 2019 approuvant le plan local d'urbanisme métropolitain, cette abstention étant constitutive d'une erreur manifeste d'appréciation.

Par un mémoire en défense enregistré le 18 décembre 2020, la métropole Nice Côte d'Azur, représentée par son président en exercice, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge des requérants une somme de 2 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la requête est irrecevable en l'absence de démonstration de l'intérêt à agir des requérants ;
- les conclusions à fin d'injonction sous astreinte sont irrecevables ;
- les autres moyens soulevés ne sont pas fondés.

Une ordonnance a fixé une clôture d'instruction immédiate le 25 mars 2021, en application de l'article R. 611-11-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'urbanisme ;
- le code de justice administrative.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Faucher,
- les conclusions de Mme Sorin, rapporteure publique,
- les observations de Me de Surville représentant M. et Mme S. et les observations de Mme Manaïgo, représentant la métropole Nice Côte d'Azur.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération en date du 15 décembre 2014, la métropole Nice Côte d'Azur a prescrit l'élaboration de son plan local d'urbanisme métropolitain (PLUM) qui a été approuvé par une délibération en date du 25 octobre 2019. M. et Mme S., propriétaires d'un terrain cadastré en parcelle xxx à X, demandent au tribunal d'annuler la délibération du 25 octobre 2019 en totalité et subsidiairement en tant que le plan local d'urbanisme métropolitain classe leur parcelle en zone Nb.

Sur la fin de non-recevoir soulevée en défense tirée de l'absence d'intérêt à agir :

2. La métropole Nice Côte d'Azur fait valoir en défense que les requérants ne démontrent pas leur qualité de propriétaire de la parcelle xxx. Cependant, il ressort des pièces du dossier que les requérants, par la production d'un acte de vente, justifient de leur qualité de propriétaire de la parcelle xxx située à X et à ce titre, d'un intérêt leur donnant qualité pour demander l'annulation le plan local d'urbanisme métropolitain dans l'ensemble de ses dispositions. Il résulte de ce qui précède que la fin de non-recevoir opposée en défense doit être écartée.

Sur les conclusions à fin d'annulation de la délibération du 25 octobre 2019

3. Aux termes de l'article R. 151-24 du code de l'urbanisme : « *Les zones naturelles et forestières sont dites " zones N ". Peuvent être classés en zone naturelle et forestière, les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison : 1° Soit de la qualité des sites, milieux et espaces naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique ; 2° Soit de l'existence d'une exploitation forestière ; 3° Soit de leur caractère d'espaces naturels ; 4° Soit de la nécessité de préserver ou restaurer les ressources naturelles ; 5° Soit de la nécessité de prévenir les risques notamment d'expansion des crues.* ».

4. Il appartient aux auteurs d'un plan local d'urbanisme de déterminer le parti d'aménagement à retenir pour le territoire concerné par le plan, en tenant compte de la situation existante et des perspectives d'avenir, et de fixer en conséquence le zonage et les possibilités de construction. Ils peuvent être amenés, à cet effet, à classer en zone naturelle, pour les motifs énoncés à l'article R. 151-24 du code de l'urbanisme, un secteur qu'ils entendent soustraire, pour l'avenir, à l'urbanisation. Leur appréciation sur ces différents points ne peut être censurée par le juge administratif qu'au cas où elle serait entachée d'une erreur manifeste ou fondée sur des faits matériellement inexacts.

5. En l'espèce, le parti d'urbanisme retenu par la métropole Nice Côte d'Azur dans son plan local d'urbanisme métropolitain vise une consommation modérée de l'espace conforme à l'objectif de lutte contre l'étalement urbain traduisant une volonté de préserver et de mettre en valeur les espaces naturels en réduisant de manière significative les zones précédemment urbanisables. Il ressort ainsi des dispositions générales du plan local d'urbanisme métropolitain, que la zone naturelle et forestière « est destinée à protéger les espaces naturels en raison de la qualité des sites, des milieux et espaces naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment d'un point de vue esthétique, historique ou écologique ». En outre, dans le rapport de présentation, au tome 3 relatif aux justifications des choix du plan local d'urbanisme métropolitain, la sous-zone Nb est décrite comme étant composée « majoritairement d'espaces boisés contribuant à la composition environnementale et paysagère du territoire métropolitain. Ceux-ci comptent ponctuellement des constructions principalement à usage d'habitation : ces constructions dispersées et établies de longue date dans ces espaces naturels sont des entités formant des éléments de paysage ». Ainsi, le parti d'urbanisme voulu par les auteurs du plan local d'urbanisme métropolitain est de limiter l'urbanisation en visant une consommation modérée de l'espace conforme à l'objectif de lutte contre l'étalement urbain également défini dans le plan d'aménagement et de développement durables. Quant au projet d'aménagement et de développement durables, il a fixé les orientations générales retenues en termes de structuration du territoire de la métropole pour les années à venir autour de trois axes fondateurs lesquels consistent en un développement économique, social et urbain, économe en consommation de l'espace afin de préserver le cadre de vie et l'environnement et d'assurer la solidarité et l'équilibre des territoires, et répondant aux enjeux de croissance démographique du territoire afin

notamment de « préserver, restaurer et gérer la biodiversité et les sites Natura 2000 par la prise en compte de la TVB [trame verte et bleue] : protéger les zones nodales, renforcer les corridors écologiques ; maintenir l'ensemble des fonctionnalités environnementales en protégeant notamment des réservoirs écologiques sous pression de l'urbanisation ». S'agissant plus particulièrement de la commune de Tourrette-Levens, le parti d'urbanisme voulu par les auteurs du PLUM, précisé dans le tome 3 du rapport de présentation, est de « classer en zone urbaine pour l'habitat individuel la partie actuellement urbanisée des zones NB du POS préexistant ».

6. Les requérants contestent le classement en zone Nb de leur parcelle xxx et soutiennent que ce classement est incohérent par rapport à celui des parcelles voisines bâties et classées en zone urbaine UFc4. En l'espèce, si la parcelle des requérants est bordée à l'est par une vaste zone naturelle et qu'elle est identifiée par la trame verte et bleue comme comportant une zone humide étant située à proximité d'un cours d'eau, une zone d'enjeu écologique très fort, réservoirs de biodiversité à l'est et une zone d'enjeu écologique fort à l'ouest et au nord, il est constant que cette parcelle est construite. La commission d'enquête a d'ailleurs émis un avis favorable au reclassement de leur parcelle en zone urbaine. En outre, il n'est pas contesté que cette parcelle est encadrée au nord et au sud de parcelles bâties et classées en zone urbaine. De plus, le classement en zone Nb est incohérent avec l'observation qui figure au tome 3 du rapport de présentation justifiant les choix de la métropole qui souligne que pour la commune de X, il est proposé de classer en zone urbaine pour l'habitat individuel la partie urbanisée des zones NB du POS préexistant, ce qui est le cas de la zone dans laquelle s'intègre la parcelle de M. et Mme S. En outre, les requérants font valoir, sans être contestés sur ce point, que la parcelle en litige, précédemment classée en zone NBa du plan d'occupation des sols de la commune de X, offrait des possibilités de constructibilité et ne constituait donc pas une zone naturelle au sens des dispositions de l'article L. 142-4 du code de l'urbanisme. Dans ces conditions, le classement de la parcelle en zone Nb est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation.

7. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que M. et Mme S. sont fondés à demander l'annulation de la délibération de la métropole Nice Côte d'Azur en date du 25 octobre 2019 portant approbation du plan local d'urbanisme métropolitain en tant qu'il classe leur parcelle xxx en zone Nb.

8. Pour l'application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, aucun autre moyen n'est de nature à justifier l'annulation de la délibération attaquée.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

9. Aux termes de l'article L. 153-7 du code de l'urbanisme : « *En cas d'annulation partielle par voie juridictionnelle d'un plan local d'urbanisme, l'autorité compétente élabore sans délai les nouvelles dispositions du plan applicables à la partie du territoire communal concernée par l'annulation. (...)* ». Il résulte de ces dispositions que lorsqu'un plan local d'urbanisme est partiellement annulé par le juge, en tant qu'il concerne une partie du territoire métropolitain, il appartient à la métropole de procéder sans délai à un nouveau classement des parcelles concernées et de définir les nouvelles règles qui s'y appliquent en modifiant ou en révisant, selon le cas, son plan local d'urbanisme. La circonstance que cette annulation partielle ait, le cas échéant, pour effet de remettre en vigueur le classement et les règles antérieurement applicables à ces parcelles, sous réserve que les dispositions ainsi rendues applicables soient compatibles avec les dispositions d'urbanisme maintenues en vigueur, ne dispense pas la métropole de cette obligation.

10. Le présent jugement emporte l'annulation partielle de la délibération du 25 octobre 2019 par laquelle le conseil métropolitain a approuvé le plan local d'urbanisme métropolitain en tant qu'il a classé la parcelle xxx des requérants située à X en zone Nb. Ainsi, cette annulation n'implique pas que la métropole Nice Côte d'Azur modifie en intégralité son plan local d'urbanisme métropolitain ni qu'elle classe la parcelle des requérants en zone UFc4 mais seulement qu'il soit enjoint à la métropole d'élaborer dans un délai de quatre mois les nouvelles dispositions du plan local d'urbanisme métropolitain applicables à la partie du territoire métropolitain concernée par cette annulation. Il n'y a pas lieu d'assortir cette injonction d'une astreinte.

Sur les frais du litige :

11. 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. Il peut même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation.* ».

12. Ces dispositions font obstacle à ce que soit mise à la charge de M. et Mme S., qui ne sont pas la partie perdante dans la présente instance, quelque somme que ce soit sur le fondement de l'article précité. En revanche, il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la métropole Nice Côte d'Azur une somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par les requérants et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La délibération en date du 25 octobre 2019 par laquelle le conseil métropolitain a approuvé le plan local d'urbanisme métropolitain est annulée en tant seulement qu'il a classé la parcelle xxx des requérants en zone Nb.

Article 2 : Il est enjoint à la métropole Nice Côte d'Azur d'élaborer dans un délai de quatre mois les nouvelles dispositions du plan local d'urbanisme métropolitain applicables à la partie du territoire concernée par cette annulation.

Article 3 : La métropole Nice Côte d'Azur versera aux requérants une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

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

Article 5 : Les conclusions de la métropole Nice Côte d'Azur tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 6 : Le présent jugement sera notifié à M. N. S., à Mme W. S. et à la métropole Nice Côte d'Azur.

Copie en est adressée à la commune de X.

Délibéré après l'audience du 11 mai 2021, à laquelle siégeaient :

Mme Chevalier-Aubert, présidente,
Mme Faucher, première conseillère,
Mme Gazeau, première conseillère,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 15 juin 2021.

La rapporteure,

signé

S. Faucher

La présidente,

signé

V. Chevalier-Aubert

La greffière,

signé

V. Suner

La République mande et ordonne au préfet des Alpes-Maritimes en ce qui le concerne ou à tous huissiers 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° 2104261

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

M. X

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Nicolas Beyls
Juge des référés

Le juge des référés

Ordonnance du 12 août 2021

54-035-03
C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 6 août 2021 et le 9 août 2021, M. X, représenté par Me Oloumi, demande au juge des référés, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) de l'admettre au bénéfice de l'aide juridictionnelle provisoire ;

2°) d'enjoindre au ministre de l'intérieur d'adopter toutes les mesures à assurer la fermeture temporaire du centre de rétention administrative de Nice ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 2 000 euros à verser à Me Oloumi au titre des articles L. 761-1 du code de justice administrative et 37 de la loi du 10 juillet 1991 ;

4°) à défaut, en cas d'absence ou de retrait du bénéfice d'aide juridictionnelle, de mettre à la charge de l'Etat une somme de 2 000 euros à lui verser directement en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Le requérant soutient que :

- l'urgence est caractérisée dans la mesure où il a été placé au centre de rétention administrative de Nice, dans lequel l'existence d'un cluster a été constatée : le maintien de l'ouverture de ce centre de rétention participe à un risque réel et imminent de propagation du covid-19 dès lors qu'il donne lieu à un hébergement collectif dans la promiscuité, avec maintien de la restauration collective, sans possibilité de confinement individuel et sans aucune protection ; sa santé est en danger dès lors qu'il ne fait pas l'objet de mesures de prévention suffisantes face à la propagation du virus au sein du CRA ; les conditions de vie au sein d'un CRA ne sont pas adaptées à un enfermement prolongé en isolement, comme cela a pu être constaté par le contrôleur général des lieux de privation de liberté ;

- il existe une atteinte grave et manifestement illégale à plusieurs libertés fondamentales : sa santé est menacée dès lors qu'il est contraint de demeurer en la présence de plusieurs personnes retenues ayant été contaminées par le virus de la covid-19 et qu'il ne reçoit

pas les traitements et les soins appropriés en sa qualité de cas contact ; le fait de risquer d'être contaminé par le virus de la covid-19, sans même pouvoir bénéficier de mesure d'isolement et d'un matériel adéquat propre à limiter la propagation du virus, constitue un traitement dégradant et est de nature à créer un sentiment de peur et d'angoisse propre à porter atteinte à sa dignité et donc propre à l'avilir.

Par un mémoire en défense et deux mémoires complémentaires, enregistrés le 10 août 2021, le préfet des Alpes-Maritimes demande au juge des référés de rejeter la requête de M. X.

Le préfet fait valoir que :

- la condition d'urgence n'est pas remplie dans la mesure où le requérant n'établit pas l'existence réelle et actuelle d'un cluster au sein du centre de rétention administrative de Nice qui justifierait sa fermeture provisoire ; de surcroît, l'administration du centre de rétention a diligencé toutes les précautions nécessaires de nature à éviter l'apparition d'un cluster et la propagation du virus ;
- aucune atteinte grave et manifestation illégale n'a été portée aux libertés fondamentales invoquées par le requérant eu égard aux mesures déployées pour respecter le protocole sanitaire au sein du centre de rétention de Nice.

Par un mémoire en défense, enregistré le 10 août 2021, le ministre de l'intérieur conclut au rejet de la requête. Il soutient s'associer aux écritures du préfet des Alpes-Maritimes.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.
- le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
- la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique ;
- le code de justice administrative.

La présidente du tribunal administratif a désigné M. Beyls, conseiller, 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 du 10 août 2021 à 14 heures 00 :

- le rapport de M. Beyls, juge des référés,
- les observations de Me Oloumi, pour M. X, qui maintient ses conclusions et moyens qu'il précise,
 - et les observations de M. X lui-même, qui a répondu aux questions du juge des référés ; le requérant a notamment indiqué au juge des référés que le port du masque n'est absolument pas observé au sein des espaces de vie du centre de rétention, que du gel hydroalcoolique n'est pas systématiquement mis à disposition dans ces mêmes espaces et que les repas sont servis en même temps à l'ensemble des retenus placés côte à côte au sein du réfectoire ;
 - le ministre de l'intérieur et le préfet des Alpes-Maritimes n'étant ni présents, ni représentés.

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

Une note en délibéré, enregistrée le 10 août 2021 à 17 h 42, a été présentée pour M. X et a fait l'objet d'une communication.

Le requérant fait valoir qu'à la suite des tests réalisés l'après-midi même par l'ARS au sein du centre de rétention, un nouveau retenu a été détecté positif à la Covid-19, ce qui confirme l'existence d'un cluster au sein du centre de rétention.

Par ordonnance du 11 août 2021, l'instruction a été rouverte et une nouvelle clôture a été fixée au 11 août 2021 à 16 heures.

Par un mémoire, enregistré le 11 août 2021 à 15 h 46, le préfet des Alpes-Maritimes conclut aux mêmes fins que précédemment par les mêmes moyens.

Le préfet fait valoir que :

- dans le cadre du suivi sanitaire du CRA de Nice, le cheminement sanitaire déjà en place est précisé par des règles strictes permettant de prévenir et de limiter efficacement toute diffusion du Covid-19 dans ce centre ;

- conformément aux préconisations de l'ARS, un nouveau dépistage a été diligenté le 10 août 2021 au CRA de Nice pour tester l'ensemble des retenus, sept jours après la découverte d'un seul et unique cas de Covid-19 parmi les retenus ; un seul retenu, placé en rétention le 3 juillet 2021, a été détecté positif après avoir fait l'objet d'un test antigénique puis d'un test PCR ayant entraîné la reconduction des mesures de protection sanitaire au sein du CRA de Nice ; ce dernier a immédiatement été placé dans la chambre individuelle sanitaire dédiée du CRA de Nice afin de l'isoler le temps de son transfert vers le CRA de Plaisir, dans les Yvelines, selon la procédure en vigueur et rappelée dans la note de service de la DDPAF 06 du 11 août 2021 ;

- l'ensemble des mesures de suivi sanitaire étant scrupuleusement appliquées au CRA de Nice et l'existence d'un cluster n'étant pas établie, la fermeture temporaire n'apparaît aucunement justifiée.

Par ordonnance du 11 août 2021, l'instruction a été rouverte et une nouvelle clôture a été fixée au 11 août 2021 à 18 heures.

Par un mémoire, enregistré le 11 août 2021 à 17 h 48, M. X conclut aux mêmes fins que précédemment par les mêmes moyens et demande en outre que la note de service du 11 août 2021 ainsi que la note de l'ARS du même jour fassent l'objet d'une inscription en faux en application de l'article R. 633-1 du code de justice administrative « dans le cas où le juge des référés se bornerait à constater que l'administration a par note de service apporté les précisions démontrant que le protocole sanitaire est parfaitement respecté et qu'il n'y a aucun cluster au CRA de Nice ».

Le requérant fait valoir que :

- l'existence d'un cluster au sein du centre de rétention administrative de Nice est prouvée dès lors que deux personnes retenues, l'avocate de l'un de ces retenus ainsi qu'une intervenante de l'association Forum Réfugiés, soit plus de trois personnes, ont été détectées positives à la Covid-19 ;

- le protocole sanitaire en vigueur au centre de rétention est méconnu sur plusieurs points ; le premier retenu détecté positif à la Covid-19 présentait des symptômes au moins quarante-huit heures avant le test mais n'avait fait l'objet d'aucune intervention de la part de l'unité médicale du CRA et n'a été placé à l'isolement que le lendemain de son test antigénique

positif, une fois un test PCR réalisé à l'hôpital de Nice ; contrairement à ce qu'affirme la note de service du 11 août 2021, un test antigénique n'est pas pratiqué quotidiennement sur les retenus par cette unité médicale ; il n'est pas procédé à une désinfection systématique des locaux du centre de rétention dont la saleté est constatée quotidiennement ; l'ensemble des retenus mangent au sein d'une même salle sur des tables de six personnes ; à ce jour, vingt-cinq personnes sont retenues au centre de Nice, soit plus que les préconisations du protocole sanitaire ; enfin, les policiers ne portent pas le masque à toute occasion et les retenus sont obligés de porter le masque lorsqu'ils sont amenés auprès du greffe du CRA pour signer des éléments de procédure mais aucunement à l'intérieur même du CRA, dans leur chambre ou dans les salles communes.

Par ordonnance du 11 août 2021, l'instruction a été rouverte et une nouvelle clôture a été fixée au 11 août 2021 à 20 heures.

Considérant ce qui suit :

1. L'article L. 511-1 du code de justice administrative dispose que : « *Le juge des référés statue par des mesures qui présentent un caractère provisoire. Il n'est pas saisi du principal et se prononce dans les meilleurs délais.* ». Aux termes de l'article L. 521-2 du même code : « *Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures.* ».

Sur la demande d'admission à l'aide juridictionnelle provisoire :

2. Aux termes de l'article 20 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridictionnelle : « *Dans les cas d'urgence, sous réserve de l'application des règles relatives aux commissions ou désignations d'office, l'admission provisoire à l'aide juridictionnelle peut être prononcée soit par le président du bureau ou de la section compétente du bureau d'aide juridictionnelle, soit par la juridiction compétente ou son président. (...)* ».

3. En raison de l'urgence, il y a lieu d'admettre, à titre provisoire, M. X au bénéfice de l'aide juridictionnelle.

Sur la demande d'inscription en faux :

4. Aux termes de l'article R. 633-1 du code de justice administrative : « *Dans le cas d'une demande en inscription de faux contre une pièce produite, la juridiction fixe le délai dans lequel la partie qui l'a produite sera tenue de déclarer si elle entend s'en servir. Si la partie déclare qu'elle n'entend pas se servir de la pièce, ou ne fait pas de déclaration, la pièce est rejetée. Si la partie déclare qu'elle entend se servir de la pièce, la juridiction peut soit surseoir à statuer sur l'instance principale jusqu'après le jugement du faux rendu par le tribunal compétent, soit statuer au fond, si elle reconnaît que la décision ne dépend pas de la pièce arguée de faux.* ».

5. Les dispositions de l'article R. 633-1 du code de justice administrative relatives à l'inscription de faux précitées ne sont pas applicables lorsque la pièce arguée de faux est un acte

administratif dont aucune disposition législative expresse ne prévoit que les mentions font foi jusqu'à inscription de faux. Aucune disposition ne prévoit une telle procédure pour la note de service du directeur départemental de la police aux frontières des Alpes-Maritimes en date du 11 août 2021 ayant pour objet « Règles sanitaires pour tout retenu testé positif à la Covid au sein du CRA » ou pour la note du délégué départemental de l'ARS en date du 11 août 2021 ayant pour objet « Modalités de gestion cas covid au Centre de Rétention Administratif ». Au demeurant, aucun élément résultant de l'instruction ne permet de faire douter de l'authenticité de ces documents, objet de la demande en inscription de faux présentée par M. X. Par conséquent, les conclusions de M. X tendant à ce qu'il soit fait application des dispositions de l'article R. 633-1 du code de justice administrative ne peuvent qu'être rejetées.

Sur l'office du juge des référés et les libertés fondamentales en jeu :

6. Eu égard à la persistance sur le territoire de la France de l'épidémie de covid-19, il appartient aux différentes autorités compétentes de prendre, en vue de sauvegarder la santé de la population, toutes dispositions de nature à prévenir ou à limiter les effets de l'épidémie. Ces mesures, qui peuvent limiter l'exercice des droits et libertés fondamentaux doivent, dans cette mesure, être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif de sauvegarde de la santé publique qu'elles poursuivent.

7. Il résulte de la combinaison des dispositions des articles L. 511-1 et L. 521-2 du code de justice administrative qu'il appartient au juge des référés, lorsqu'il est saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 et qu'il constate une atteinte grave et manifestement illégale portée par une personne morale de droit public à une liberté fondamentale, résultant de l'action ou de la carence de cette personne publique, de prescrire les mesures qui sont de nature à faire disparaître les effets de cette atteinte, dès lors qu'existe une situation d'urgence caractérisée justifiant le prononcé de mesures de sauvegarde à très bref délai. Ces mesures doivent, en principe, présenter un caractère provisoire, sauf lorsque aucune mesure de cette nature n'est susceptible de sauvegarder l'exercice effectif de la liberté fondamentale à laquelle il est porté atteinte. Sur le fondement de l'article L. 521-2, le juge des référés peut ordonner à l'autorité compétente de prendre, à titre provisoire, des mesures d'organisation des services placés sous son autorité, dès lors qu'il s'agit de mesures d'urgence qui lui apparaissent nécessaires pour sauvegarder, à très bref délai, la liberté fondamentale à laquelle il est gravement, et de façon manifestement illégale, porté atteinte. Le caractère manifestement illégal de l'atteinte doit s'apprécier notamment en tenant compte des moyens dont dispose l'autorité administrative compétente et des mesures qu'elle a déjà prises.

8. Pour l'application de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, le droit au respect de la vie, le droit de ne pas être soumis à des traitements inhumains ou dégradants ainsi que le droit de recevoir les traitements et les soins appropriés à son état de santé constituent des libertés fondamentales au sens des dispositions de cet article.

9. Eu égard à la vulnérabilité des personnes retenues au sein d'un centre de rétention administrative et à leur situation de dépendance vis à vis de l'administration, il appartient à celle-ci, et notamment au ministre de l'intérieur et aux directeurs de ces centres, en leur qualité de chefs de service, de prendre les mesures propres à protéger leur vie et à dispenser les traitements et les soins appropriés à leur état de santé ainsi qu'à leur éviter tout traitement inhumain ou dégradant afin de garantir le respect effectif des libertés fondamentales énoncées au point précédent. Lorsque la carence de l'autorité publique crée un danger caractérisé et imminent pour la vie des personnes, les expose à être soumises, de manière caractérisée, à un traitement inhumain ou dégradant ou affecte, de manière caractérisée, leur droit au respect de la vie privée

et familiale dans des conditions qui excèdent les restrictions inhérentes à la rétention portant ainsi une atteinte grave et manifestement illégale à ces libertés fondamentales, et que la situation permet de prendre utilement des mesures de sauvegarde dans un délai de quarante-huit heures, le juge des référés peut, au titre de la procédure particulière prévue par l'article L. 521-2, prescrire les mesures de nature à faire cesser la situation résultant de cette carence.

Sur la demande en référé :

10. M. X, ressortissant serbe né le 29 septembre 1983, a été placé en rétention administrative au centre de Nice par un arrêté du 21 juillet 2021 du préfet des Alpes-Maritimes. Par une ordonnance du 23 juillet 2021, le juge des libertés et de la détention du tribunal judiciaire de Nice a prolongé la rétention administrative de l'intéressé pour une durée de 28 jours. Par la présente requête, il demande au juge des référés, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, d'enjoindre à l'autorité compétente d'adopter l'ensemble des mesures propres à assurer la fermeture du centre de rétention administrative de Nice afin de faire cesser les atteintes graves et manifestement illégales portées à diverses libertés fondamentales résultant de son placement en rétention.

En ce qui concerne le droit à ne pas être soumis à des traitements inhumains et dégradants :

11. Le requérant soutient qu'en le maintenant au centre de rétention administrative de Nice en présence de plusieurs personnes retenues ayant été contaminées par le virus de la Covid-19, l'administration porte une atteinte grave et manifestement illégale au droit de ne pas être soumis à des traitements inhumains ou dégradants.

12. En premier lieu, si un premier retenu a été détecté positif à la Covid-19 à la suite d'un test antigénique puis d'un test PCR réalisés le 2 août 2021, il résulte des éléments du dossier qu'il a été immédiatement placé à l'isolement dans la chambre sanitaire dédiée du centre de rétention dans l'attente du résultat de son test PCR. Il a ensuite été conduit, le 5 août 2021, au centre de rétention administrative de Plaisir dédié à l'accueil des retenus atteints de la Covid-19. Il n'est pas sérieusement contesté qu'à la suite de ce transfert, les locaux du centre de rétention ont fait l'objet d'une désinfection poussée à l'aide de produits virucides. La circonstance, profondément regrettable, que ce dépistage soit intervenu tardivement, alors même que l'intéressé présentait des symptômes de contamination depuis environ quarante-huit heures, est sans incidence sur l'existence, à la date de la présente ordonnance, d'une atteinte à une liberté fondamentale que le juge des référés pourrait, le cas échéant, faire cesser. A la suite de ce premier dépistage positif, des tests antigéniques ont été pratiqués sur vingt-cinq retenus, trois « partenaires » et vingt-quatre policiers. Il n'est pas sérieusement contesté que tous ces tests se sont avérés être négatifs. Enfin, le centre de rétention a été « gelé » jusqu'au 9 août 2021 : les visites ont été suspendues et aucun nouveau ressortissant étranger n'a été admis au sein du centre depuis lors.

13. En deuxième lieu, si l'une des employées de l'association Forum Réfugiés qui intervient au sein du centre a été détectée positive à la Covid-19 à la suite d'un test antigénique réalisé le 3 août 2021, il résulte de l'instruction que cette personne a été placée à l'isolement chez elle et n'est plus intervenue dans le centre depuis cette date. Et si l'avocate de la personne retenue mentionnée au point précédent aurait également été détectée positive à la Covid-19, il ne ressort pas des éléments du dossier que cette avocate, qui n'est pas le conseil du requérant, aurait été en contact avec ce dernier ou serait intervenue dans le centre depuis son dépistage.

14. En troisième lieu, si un second retenu a été détecté positif à la Covid-19 à la suite du dépistage effectué le 10 août 2021 sur quatorze des vingt-six retenus présents ainsi que sur plusieurs fonctionnaires de police, il résulte des éléments du dossier qu'il a été immédiatement placé à l'isolement dans la chambre sanitaire dédiée du centre de rétention dans l'attente de son transfert au centre de rétention administrative de Plaisir, selon la procédure que le directeur départemental de la police aux frontières des Alpes-Maritimes a rappelée dans une note de service en date du 11 août 2021. D'après cette note, un retenu détecté positif à la Covid-19 bénéficie dans le cadre de son isolement, premièrement, d'une promenade de plus d'une heure, seul, dans la cour du CRA qui lui est réservée à cette occasion, deuxièmement, de plateaux repas amenés directement dans sa chambre quatre fois par jour et, troisièmement, de visites de la part de l'infirmière de l'unité médicale du CRA au moins deux fois par jour. Cette note précise que l'infirmière ainsi que les policiers en contact avec le retenu positif doivent s'équiper, au moment de leur intervention au sein de la chambre sanitaire dédiée, d'un masque FFP2, de gants et de combinaisons protectrices. Au demeurant, il résulte de l'instruction que le centre de rétention vient d'être à nouveau « gelé » pour sept nouveaux jours et qu'il n'accueillera aucun nouveau retenu jusqu'au mardi 17 août inclus. Dans ces conditions, le requérant, qui a été testé négatif à la Covid-19 lors du dépistage effectué le 10 août 2021, n'est pas amené à côtoyer directement, dans le cadre de son placement au centre de rétention administrative de Nice, des retenus ou des agents de l'administration ayant fait l'objet, à la date de la présente ordonnance, d'un dépistage positif à la Covid-19 ou présentant, à cette même date, des symptômes du virus.

15. Par ailleurs, et alors que le centre n'héberge au 11 août 2021 que 26 personnes retenues malgré une capacité de 40 places, l'administration justifie mettre en œuvre à ce jour le protocole sanitaire adopté le 17 mars 2020 et révisé le 6 juillet 2020 établi pour tous les centres de rétention, en lien avec le ministère des solidarités et de la santé afin de limiter la propagation du virus. Ce document prévoit notamment que, préalablement à un placement en rétention administrative, si l'étranger présente des symptômes évocateurs, il ne peut faire l'objet d'un tel placement. En cas de symptômes de la Covid-19 intervenant postérieurement, l'étranger retenu fait l'objet d'un isolement dans une pièce spécifique et fait l'objet d'une évaluation médicale dans les meilleurs délais par le médecin de l'unité médicale du CRA. En outre, en vue de sensibiliser les personnes retenues à leur arrivée au centre quant à l'application des « gestes barrières », des instructions concernant ces gestes leur sont données oralement en français ou par lecture des affichettes traduites en cinq langues placardées sur la porte du greffe du CRA.

16. Enfin, il résulte de l'instruction que des mesures tendant au respect de ces « gestes barrières » et de la « distanciation sociale » ont été mises en place au sein du centre de rétention administrative de Nice depuis sa réouverture au mois de juin 2020. Pour tous leurs rendez-vous avec les « partenaires » du CRA ou avec le greffe de celui-ci, les personnes retenues doivent être masquées et se laver les mains au gel. Elles disposent également de la faculté de se désinfecter les mains au gel lorsqu'elles se rendent au réfectoire commun pour prendre leurs repas. En outre, la note de service du directeur du CRA en date du 3 août 2020 demande aux fonctionnaires de police de rappeler aux personnes retenues les règles de distanciation physique dans la cour, le réfectoire, la salle de télévision et les autres parties communes. Par ailleurs, cette même note précise que les sociétés prestataires de nettoyage ont été sensibilisées sur leur mission de désinfection des locaux, et plus particulièrement des poignées de porte. Enfin, les fonctionnaires de police et les autres membres du personnel en contact avec les personnes retenues sont tenus de porter un masque en permanence, ainsi que l'exige le directeur du centre dans sa note de service en date du 13 août 2020.

17. Eu égard à l'ensemble des mesures ainsi prises et telles qu'elles ont pu être mises en œuvre, alors que le juge des référés saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de

justice administrative se doit de statuer au regard de critères d'évidence, le requérant n'est pas fondé à soutenir que les mesures édictées afin de limiter les risques de contamination par la Covid-19 des personnes retenues au sein du centre de rétention administrative de Nice sont de nature à caractériser, en l'état de l'instruction, l'existence d'une carence de l'administration et par suite l'existence d'une atteinte grave et manifestement illégale au droit de ne pas être soumis à des traitements inhumains ou dégradants, et même si, d'après les déclarations du requérant effectuées lors de l'audience publique du 10 août 2021 à laquelle le ministre et le préfet n'étaient ni présents ni représentés, du gel hydroalcoolique ne serait pas systématiquement mis à disposition dans toutes les zones de vie du centre de rétention, le port du masque ne serait pas effectivement observé dans ces mêmes zones de vie et la distanciation physique entre retenus ne serait pas rigoureusement respectée au cours des repas. Il appartiendra ainsi au directeur du centre de rétention, en sa qualité de chef de service, de veiller à ce que les consignes sanitaires qu'il a lui-même édictées dans ses notes de service en date du 3 août 2020 et du 13 août 2020 soient dûment respectées par les fonctionnaires de police, les « partenaires » du centre et les retenus, ces derniers étant placés dans une situation de dépendance vis à vis de l'administration. Le directeur du centre devra notamment veiller à ce que les personnes retenues se voient remettre quotidiennement un masque de protection et du savon, ce kit pouvant être renouvelé à tout moment à leur demande. Le directeur devra également s'assurer de la désinfection quotidienne des locaux du CRA ainsi que de l'observation systématique du port du masque par les personnes retenues, les fonctionnaires de police et les « partenaires » dans tous les espaces communs du centre, et non pas seulement lors des rendez-vous des retenus avec les « partenaires » du CRA ou au greffe de celui-ci. Enfin, il appartiendra à l'administration du CRA de garantir la distanciation physique au moment des repas en plaçant les personnes retenues en quinconce sur les tables et en aménageant les horaires d'accès au réfectoire sur des plages suffisamment larges pour éviter l'occupation de chaque place assise du réfectoire au même moment.

En ce qui concerne le droit de recevoir les traitements et les soins appropriés à son état de santé :

18. Si le requérant soutient que les seules mesures mises en place par l'administration ont pour effet de porter une atteinte grave et manifestement illégale à son droit de recevoir les traitements et les soins appropriés à son état de santé, il ne résulte pas des éléments du dossier que l'état de santé de M. X requiert des soins particuliers et dont l'intéressé serait actuellement privé. Il résulte d'ailleurs de l'instruction que le requérant a été testé négatif à la Covid-19 lors des dépistages effectués les 3 août 2021 et 10 août 2021. En outre, la circonstance que le requérant, qui n'établit ni même n'allègue avoir présenté des symptômes de contamination à la Covid-19, n'aurait pas été isolé jusqu'au résultat de ses deux tests, au demeurant tous deux négatifs, est sans incidence sur l'existence, à la date de la présente ordonnance, d'une atteinte à une liberté fondamentale que le juge des référés pourrait, le cas échéant, faire cesser.

19. Il résulte de tout ce qui précède que les conclusions aux fins d'injonction présentées par M. X sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative doivent être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

20. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que l'Etat, qui n'a pas la qualité de partie perdante, verse à Me Oloumi, avocat de M. X, une somme au titre des frais liés au litige.

O R D O N N E :

Article 1^{er} : M. X est admis à titre provisoire au bénéfice de l'aide juridictionnelle.

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

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée à M. X, à Me Oloumi et au ministre de l'intérieur.

Copie en sera adressée au préfet des Alpes-Maritimes et au bureau d'aide juridictionnelle du tribunal judiciaire de Nice.

Fait à Nice, le 12 août 2021.

Le juge des référés,

signé

N. Beyls

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur en ce qui le concerne ou à tous huissiers 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,

Homologation des transactions et compétence du juge administratif

Par Marie-Odile Diemer, Maître de conférences de droit public, CERDACFF, EA7267

Associer homologation juridictionnelle et transaction sonne comme une aberration dès lors que la transaction se présente comme un mode amiable de règlement des litiges administratifs bénéficiant au surplus d'un effet extinctif grâce à l'article 2052 du code civil. Contrat qui construit son régime juridique hors des pas du juge administratif, - notamment aux articles 2044 du Code civil et L. 423-1 du Code des relations entre le public et l'administration¹-, son retour devant le juge par le biais de l'homologation peut ainsi paraître incongru. Pourtant, depuis quelques décennies, autant la jurisprudence que les textes ont organisé cette voie de droit originale.

Le jugement du TA ici commenté prouve que des parties jugent donc toujours utile d'y recourir même si les demandes restent rares et peuvent, comme en l'espèce, se voir rejeter au stade de la recevabilité. Ce jugement est donc l'occasion de rappeler le régime juridique particulier en la matière, propre à la matière administrative de l'homologation des transactions.

À noter qu'une transaction peut intervenir en dehors de toute procédure juridictionnelle préalable mais elle peut tout à fait intervenir en cours d'instance (CE 12 nov. 1948, *Société Dolfuss*, Rec. 560 ; CE 28 janv. 1994, *Société Raymond Camus et compagnie*, n° 49518). Dans ce cas, le juge sera amené à prononcer un non-lieu ou inciter les parties au désistement. Il peut aussi l'homologuer en cours d'instance selon des conditions précises, notamment en s'assurant du respect du principe de droit public de prohibition des libéralités (CE, Sect, 19 mars 1971, *Mergui*).

Le régime jurisprudentiel de la recevabilité de l'homologation d'une transaction extrajuridictionnelle - Les contours juridiques de la recevabilité de la demande d'homologation extra-juridictionnelle des transactions ont été définis par le célèbre avis du Conseil d'État *L'Hay-les-roses* le 6 décembre 2002 (*Syndicat intercommunal des établissements du second cycle du second degré du district de l'Hay-les-Roses*, n° 249153) dans lequel la haute juridiction a affirmé que de telles conclusions aux fins d'homologation sont par principe irrecevables, les rendant ainsi exceptionnelles² et divergeant ainsi du droit privé où de telles conditions sont inexistantes. Toutefois, le Conseil d'État liste les cas dans lesquels elles peuvent l'être. « *Une demande d'homologation d'une transaction* », nous précise-t-il, « *n'est recevable que lorsque la conclusion de cette transaction vise à remédier à une situation telle que celle créée par une annulation ou la constatation d'une illégalité qui ne peuvent donner lieu à régularisation, ou lorsque son exécution se heurte à des difficultés particulières* ». Le juge administratif a par la suite précisé qu'une demande d'homologation de transaction extra-juridictionnelle peut également être acceptée au stade la cassation (CE, 11 juillet 2008, *Société Krupp Hazemag*, 287354). De surcroît, le juge a également rappelé que la conséquence d'un refus d'homologation est la nullité de la transaction (CE, 9 novembre 2018, n° 412696).

¹ « *Ainsi que le prévoit l'article 2044 du code civil et sous réserve qu'elle porte sur un objet licite et contienne des concessions réciproques et équilibrées, il peut être recouru à une transaction pour terminer une contestation née ou prévenir une contestation à naître avec l'administration. La transaction est formalisée par un contrat écrit* ».

² Principe réaffirmé par CE, Avis, 4 avr. 2005, *Société Cabinet JPR Ingénierie c/ Conseil régional de Picardie*, n° 273517.

La carence des textes - Les textes ont cependant manqué de s'aligner et de préciser le régime juridique en la matière. Contrairement au Code de procédure civile qui connaît d'un régime particulièrement structuré (articles 1565 et 1567 du CPC), le code des relations entre le public et l'administration est muet. Seul le code de justice administrative précise, concernant les médiations, à l'article L. 213-4 que « *Saisie de conclusions en ce sens, la juridiction peut, dans tous les cas où un processus de médiation a été engagé en application du présent chapitre, homologuer et donner force exécutoire à l'accord issu de la médiation* ». Le régime d'une homologation d'une transaction qui serait dissociée d'une médiation ressort donc exclusivement de la jurisprudence.

L'importance de la compétence juridictionnelle en matière d'homologation des transactions – La nature duale du contrat de transaction, d'origine civiliste et reprise telle quelle dans la jurisprudence et les textes administratifs, conduit à des problématiques de répartition des compétences entre les deux ordres juridictionnels. La transaction est en effet un contrat mettant un terme ou prévenant un différend à naître impliquant la rédaction de concessions réciproques et équilibrées. Cette transaction peut alors intervenir dans presque tous les domaines et la frontière entre son intervention publique ou privée est délicate. Le Tribunal des conflits a pourtant très tôt rappelé que « *Considérant que la transaction conclue par une personne morale de droit public, est, en principe, un contrat de nature civile, sauf si elle met en œuvre des prérogatives de puissance publique ou aboutit à la participation du cocontractant à une mission de service public ; que, sous cette réserve, l'homologation de la transaction et les litiges nés de son exécution relèvent de la compétence du juge judiciaire, hormis le cas où il est manifeste que les différends qui s'y trouvent compris ressortissent principalement à la compétence du juge administratif* » (TC, 18 juin 2007, *Société Briançon Bus*, n° C3600) ou encore le Conseil d'État récemment qui a précisé qu'un protocole transactionnel conclu par l'administration afin d'éteindre un litige relevant de la compétence de la juridiction administrative constitue un contrat administratif (CE, 3 avril 2019, n° 403465).

Cette mise en œuvre complexifie d'autant plus le processus homologuant et l'étire inutilement dans le temps lorsque la demande est portée devant un ordre juridictionnel incompétent pour en connaître.

Une incompétence juridictionnelle de la juridiction administrative - C'est ce qui s'est produit en l'espèce, puisqu'un protocole d'accord entre la commune de Saorge et les époux H en 2007 non encore exécuté, avait mis fin à une contestation élevée au départ devant le juge judiciaire. Pour résumer rapidement les faits, l'effondrement d'un immeuble sur une parcelle avait eu des répercussions sur d'autres parcelles et notamment sur une terrasse privée possédée par les époux H. La particularité de la procédure en l'espèce est que la commune, avant la conclusion du protocole d'accord, s'en était au départ remise au juge des référés près du TGI de Nice afin d'ordonner la destruction des bâtiments.

14 ans plus tard, le tribunal administratif de Nice saisi de l'inexécution du protocole d'accord, rappelle, par le biais de l'article R. 611-7 du CJA que le jugement était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office, à savoir l'incompétence de la juridiction administrative pour connaître d'un litige tendant à l'homologation et l'exécution d'un protocole portant notamment sur la destruction d'une terrasse privée.

Le tribunal rappelle donc dans son considérant numéro 3 les précisions procédurales classiques concernant la recevabilité d'une homologation d'une transaction et précise notamment qu'il ne sera compétent pour le faire que si « *la transaction a eu pour objet le règlement ou la prévention de litiges pour le jugement desquels la juridiction administrative*

serait compétente ».

Origine du litige ou objet du litige ? En l'espèce, le tribunal s'en remet à l'analyse de la chronologie procédurale concernant le processus de conclusion du protocole d'accord. Puisque la transaction a mis fin à un contentieux débuté devant le juge judiciaire, la compétence d'homologation ressort alors naturellement de ce dernier. Le tribunal respecte donc parfaitement la définition même de la transaction et incorpore la réalité de la procédure entamée plusieurs années plus tôt. Le critère décisif semble donc être l'origine du litige. Toutefois, pour se convaincre de cette compétence judiciaire, le tribunal rappelle également par un « et » équivoque, le contenu de l'objet du litige. Ainsi, il rappelle que le protocole porte sur les modalités de démolition et de reconstruction d'une terrasse privée et également sur la répartition du coût des travaux liés à la reconstruction d'un immeuble privé. Les natures privées des objets de la transaction achèvent le raisonnement du tribunal administratif et confortent sa solution concernant son incompétence. La requête des époux H est ainsi rejetée.

Ce type de contentieux pourrait conforter les détracteurs de la transaction, au regard du temps écoulé entre le protocole d'accord et le jugement du tribunal administratif qui se reconnaît de surcroît incompétent. Heureusement, ces contentieux restent rares et ne remettent pas en cause l'importance des modes amiables des règlements des litiges mais soulèvent sans doute, la nécessité pour le législateur de perfectionner leur régime juridique en matière d'homologation.

**Les formalités de publicité et de mise en concurrence en matière de marchés publics
(Les accords-cadres prévus à l'article L. 2125-1 du code de la commande publique)**

En matière administrative, l'importance d'une démarche procédurale réside dans le fait que son omission est en mesure de menacer l'existence juridique de l'acte concerné, que ce soit un contrat ou une décision administrative. C'est le cas notamment des formalités de publicité et de mise en concurrence en matière de marchés publics. Ces formalités ont pour objet de garantir la transparence et l'égalité entre les différents opérateurs économiques. Le jugement objet de notre commentaire permettra d'apporter quelques précisions essentielles sur l'application de ces formalités en matière d'accords-cadres en tant que technique d'achat prévue à l'article L. 2125-1 du CCP.

En l'espèce, le Centre Hospitalier de Nice a lancé une consultation par avis en date du 23 avril 2021 pour la fourniture de dispositifs médicaux sur mesure en vertu d'un accord-cadre. Après avoir retenu l'offre de la société M., la Société L. décide, sur le fondement de l'article L. 551-1 du code de justice administrative, de saisir le juge des référés en vue de suspendre et d'annuler la procédure de passation de ce marché. Elle reproche au pouvoir adjudicateur de porter atteinte au principe de transparence et d'égalité de traitement, suite à un manquement à ses obligations liées aux formalités de publicité et de mise en concurrence¹. Elle s'est fondée essentiellement sur la manière dont le pouvoir adjudicateur a déterminé la valeur maximale de l'offre ainsi que la nature et l'étendue des besoins à satisfaire. Cela nous conduit à nous demander dans quelle mesure la société L. est fondée à demander la suspension et l'annulation de la procédure de passation de l'accord-cadre engagée par le Centre Hospitalier de Nice. Notre réponse sera menée en nous inclinant devant deux points essentiels.

1- Une détermination simplifiée de la valeur maximale et minimale de l'offre

En se référant à l'article R. 2162-4 du CCP, le législateur reconnaît aux pouvoirs adjudicateurs une certaine marge de liberté quant à la détermination des seuils maximaux et minimaux traduisant la valeur d'une offre. Antérieurement au décret du 23 août 2021², l'une des trois modalités dont disposaient les pouvoirs adjudicateurs était de conclure un accord-cadre, sans seuil minimal mais avec un seuil maximal, ce qui est le cas du Centre Hospitalier de Nice. En l'espèce, ce dernier détermine uniquement la valeur maximale de l'offre, et ce, par renvoi au seuil de la procédure formalisée. La société L. estime que cette modalité de détermination est en mesure de remettre en cause les dispositions de l'article précité. En outre, elle estime également que, à l'article 23 du cahier des clauses particulières, le fait de prévoir

1 Le Conseil constitutionnel affirme la valeur constitutionnelle de ce principe prévu à l'article L. 3 du CCP. Cons. Const., 26 juin 2003, décision n° 2003-473 DC, loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit.

2 Décret n° 2021-1111 du 23 août 2021 modifiant les dispositions du code de la commande publique relatives aux accords-cadres et aux marchés publics de défense ou de sécurité. JORF, n° 0197, 25 août 2021. A l'occasion de ce décret les pouvoirs adjudicateurs ne peuvent plus conclure des accords-cadres sans seuil minimum ni maximum.

une stipulation qui permet la modification des prestations qui s'avèreraient nécessaires en raison du changement de réglementation est de nature à porter atteinte au seuil maximal fixé qui n'est pas susceptible d'évolution. Selon la société requérante, cette stipulation représente une violation de l'article R. 2162-4 précité.

Pour sa part, le juge administratif tranche la question en estimant que le fait de déterminer la valeur maximale par renvoi à une procédure formalisée, en l'occurrence l'avis d'appel public à la concurrence, ne fait pas obstacle à ce que cette valeur soit déterminée avec suffisamment de précision et sans aucune ambiguïté³. Quant à la stipulation 23 du cahier des clauses particulières, il estime que cette clause n'est pas en mesure d'être regardée comme autorisant la modification du seuil prévu par le pouvoir adjudicateur. Sachant qu'en matière de contrats administratifs dont les marchés publics font partie, il est clairement admis, sur le plan jurisprudentiel, qu'un contrat administratif peut subir une modification de certaines clauses, notamment lorsque le contrat a lui-même prévu son adaptation aux futures évolutions de la réglementation en vigueur⁴. C'est déjà le cas du contrat accord-cadre en question. Sur ce point, selon le juge administratif, les obligations de publicité et de mise en concurrence ne sont pas remises en cause. Finalement, nous constatons que la simplification de déterminer la valeur d'une offre en matière des accords-cadres est clairement reconnue par le législateur et affirmée par le juge administratif notamment sur le plan procédural.

2- Une détermination nécessaire de la nature et de l'étendue des besoins à satisfaire

Dans le cadre de veiller au bon aboutissement de la conclusion des marchés publics, il est également exigé, selon l'article L. 2111-1 du CCP, que le pouvoir adjudicateur doit fournir des informations déterminant de façon précise la nature et l'étendue des besoins à satisfaire. Cela répond au principe de transparence et d'égalité de traitement qui permet aux candidats de présenter des offres adaptées en tenant compte notamment de leurs propres capacités matérielles. Le juge suprême, assez sévère en la matière, n'hésite pas à sanctionner certaines modalités d'élaboration des marchés publics qui ne respectent pas les dispositions de l'article précité. A cette fin, il a pu considérer comme illégaux, le renvoi de la définition de certains besoins à un dispositif ultérieur⁵ ainsi que la possibilité pour les candidats de proposer des prestations annexes non définies⁶, et notamment la sous-estimation des quantités de marchés publics⁷.

En l'espèce, la société L. estime que le fait de permettre le rattachement d'autres établissements à l'accord-cadre sans prévoir de quantités prévisionnelles ni le montant global de celui-ci et que les besoins ont été définis sur un seul établissement, n'est pas conforme à l'article L. 2111-1 précité. Le juge du TA de Nice, après avoir confirmé que l'objet de ce marché porte sur la fourniture des dispositifs médicaux au profit du Centre Hospitalier de Grasse, admet que ces reproches ne sont pas en mesure de conduire à regarder le Centre Hospitalier de Nice comme n'ayant pas apporté de précision suffisante permettant d'apprécier l'étendue et la nature des besoins à satisfaire. Le juge s'est essentiellement référé à deux

3 CE, 1 juin 2005, *Département de la Loire*, n° 274053. Nous pouvons déduire de cette jurisprudence que rien n'empêche qu'une information, prévue par le pouvoir adjudicateur lors d'une procédure formalisée, puisse servir prochainement à la passation d'un marché public.

4 Voir E. Saillant, « L'application des règles nouvelles aux contrats en cours », *AJDA*, 2014, p. 509.

5 CE, 8 août 2008, *Région de Bourgogne*, n° 307141.

6 CE, 15 décembre 2008, *Communauté urbaine de Dunkerque*, n° 310380.

7 CE, 29 juillet 1998, *Commune de Léognan*, n° 190452.

points. D'une part, à ce que le règlement de la consultation prévoie expressément la possibilité de rattachement d'autres établissements pendant la durée de la validité du marché assortie de la nécessité de respecter le montant global maximal. Un montant qui a été défini par le pouvoir adjudicateur. Cela a conduit le juge à déduire que ce pouvoir a bien respecté les exigences de l'article précité quant à la détermination de l'étendue des besoins du marché. D'autre part, à ce que l'avis d'appel public à la concurrence détermine également la valeur estimée des besoins. Ainsi, compte tenu de ces éléments, le juge finit par décider que la société L. n'est pas fondée à annuler la procédure de passation de l'accord-cadre, ni à la suspendre.

Pour conclure, notons que les formalités de publicité et de mise en concurrence en matière de marchés publics disposent d'une valeur indispensable dont le non-respect conduit à remettre en cause la vie juridique d'un acte administratif. Ces formalités ont pour objet d'assurer la transparence et l'égalité de traitement entre les opérateurs économiques en tant qu'un principe de valeur constitutionnelle garanti par l'article L. 3 du CCP. Ce principe implique nécessairement que le pouvoir adjudicateur détermine en toute clarté et précision un ensemble d'informations qui seront en mesure de mettre en exergue les questions prévues aux articles L. 2111-1 et R. 2162-4 du CCP. Cependant, il a été clairement établi, par les jurisprudences précédentes y compris celle objet de notre commentaire, que ce principe n'empêche pas le pouvoir adjudicateur de procéder à certaines modalités simplifiées quant à la précision de la nature, de l'étendue des besoins ou de la valeur globale du marché, ni de prendre en compte, pendant le processus contractuel, des nécessités liées à l'intérêt général.

L'affaire qui a été soumise au Tribunal administratif de Nice concerne tout particulièrement le principe constitutionnel de participation du public. Elle se situe plus précisément dans le cadre de la contestation du PLU Métropolitain (PLUm) de Nice Côte d'Azur qui a notamment classé la propriété des requérants parmi les bâtiments et éléments architecturaux remarquables faisant partie intégrante du patrimoine métropolitain (L. 151-19 du code de l'urbanisme). Les requérants, opposés à ce classement dès la connaissance du projet métropolitain, ont formulé leurs observations dans le registre dédiée à l'enquête publique. Puis, ils ont appris par le site web du PLUm en consultant le Tome 2.1 relatif précisément aux observations, que le traitement de leurs propres observations recevait un avis favorable au retrait de leur villa de l'inventaire des bâtis remarquables, avis formulé le 18 juin 2019¹. Or, plus tard, le tome 3 des conclusions et avis motivé de la Commission d'enquête daté du 23 août 2019 indiquait uniquement que "*la commission d'enquête encourage les demandes des communes à identifier, recenser et classer les bâtiments et éléments architecturaux remarquables faisant partie intégrante du patrimoine*". Le PLUm approuvé a donc maintenu le classement de la villa des requérants et leur participation à l'enquête publique n'a pas porté les fruits espérés. Parmi les moyens qui ont été avancés par les auteurs du recours et dont aucun n'a abouti, figure le non respect allégué du principe de participation. Cette affaire permet de rappeler certaines règles importantes de la mise en œuvre du principe de participation. Ce principe constitutionnel qui affirme un droit majeur du point de vue de la démocratie environnementale ne s'exprime cependant que dans le cadre de la loi (1). Or, plusieurs textes de loi envisagent la mise en œuvre de ce principe. Les dispositions législatives ne sont pas interchangeables et il faut ainsi à distinguer le régime de droit commun et les régimes spécifiques (2). Il en ressort néanmoins une certaine complexité pour les requérants et *in fine* une certaine frustration résultant de l'usage de ce principe inscrit dans la charte de l'environnement (3).

1. Le principe de participation, un principe constitutionnel dépourvu d'applicabilité directe.

L'article 7 de la Charte de l'environnement énonce clairement que le principe de participation, issu de la Convention d'Aarhus, implique l'intervention du législateur, pour pouvoir être mis en application. "*Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement*". Deux autres articles de la Charte (article 3 principe de prévention et article 4 principe de réparation) prévoient également la nécessaire participation du parlement. L'article 7 a souvent été invoqué lors de QPC, la première admission par le Conseil constitutionnel date de 2011 puis cette base juridique a assez fréquemment été utilisée depuis pour sanctionner le législateur. Les observateurs attentifs notent que "*le législateur tire globalement les conséquences des décisions QPC de non-conformité, parfois même les anticipe*"². Le législateur ne peut donc ignorer le principe de participation. En pratique, divers régimes ont été prévus ce qui peut amener à des erreurs de la part des requérants comme en l'espèce.

2. Le principe de participation, des déclinaisons législatives multiples.

Le code de l'urbanisme prévoit actuellement une disposition générale, l'article L 103-1, précisant, depuis la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, que « *Lorsque des décisions des autorités publiques ayant une incidence sur l'environnement relevant du présent code n'appartiennent pas à une catégorie de décisions pour lesquelles des dispositions législatives particulières ont prévu les cas et conditions dans lesquelles elles doivent être soumises à participation du public, les dispositions des articles L. 123-19-1 à L. 123-19-6 du code de l'environnement leur*

1 http://www.nicecotedazur.org/uploads/media_items/tome-2-bis-traitement-des-observations.original.pdf

2 Rapport "Dix ans de qpc en matière d'environnement : quelle (r)évolution ? CHEVALIER Émilie, MAKOWIAK Jessica, Dir., in : 202010_qpc2020_synthese_limoges_environnement.pdf

sont applicables. » Selon cet article, les articles L 123-19-1 et suivants du code de l'environnement n'ont ainsi qu'une valeur supplétive. Certains auteurs indiquent qu'"ils organisent une procédure résiduelle de participation du public"³.

En effet, lorsqu'une législation assez ancienne désormais et très nourrie telle que la législation d'urbanisme est applicable et prévoit des procédures spécifiques de participation du public, les dispositions de l'article L. 123-19-1 n'ont pas à s'appliquer. Ainsi, le Tribunal administratif applique avec rectitude cette règle et juge que "*Dès lors que des dispositions législatives spécifiques, aux articles L. 153-19 et suivants du code de l'urbanisme, confèrent au public le droit, à l'occasion de l'adoption du document de planification de l'urbanisme, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration de ces décisions, le moyen tiré de la méconnaissance des règles fixées par l'article L. 120-1 devenu L. 123-19-1 du code de l'environnement, qui ne sont pas applicables au litige, est inopérant et doit être écarté comme tel*". Dans le cas d'espèce, ne pouvaient être invoquées que les dispositions pertinentes du code de l'urbanisme et non celles du code de l'environnement. Le Tribunal s'inscrit dans la jurisprudence du Conseil d'Etat (CE 4 octobre 2017, Chambre départementale d'agriculture de Seine-et-Marne, no 412239). Le rapporteur public avait alors aisément traité la question en précisant "*Des dispositions spéciales existant en l'espèce, l'article L. 120-1(ex.L. 123-19-1) n'est pas applicable à notre litige et vous refuserez donc de transmettre cet aspect de la question*"⁴. Les requérants ont donc invoqué à tort les dispositions du code de l'environnement. Pour autant, les subtilités législatives n'aident pas à l'accessibilité du droit et le principe de participation est embarrassé par la démultiplication des régimes spécifiques qui conduit à un édifice complexe.

3. Le principe de participation aux prises avec une "œuvre législative complexe".

L'étude sur les 10 ans de QPC (p. 133 du rapport précité) indique que "*si certaines clarifications ont été apportées (par le législateur), notamment quant à la temporalité des différentes procédures de participation du public, le résultat est loin d'être atteint en termes de simplification, d'accessibilité et d'intelligibilité du droit, qu'il s'agisse de l'articulation entre régime supplétif de participation du public (articles L. 123-19-1 et L. 123-19-2 du code de l'environnement) et régimes spécifiques...*". Le principe d'indépendance des législations devient une sorte de "chasse trappe" pour les requérants. Or, l'article L 110-1 du code de l'environnement qui est une mise en forme légale du principe de précaution exprimé dans la Charte, prévoit en ces termes au point II.5 ledit principe : "*Le principe de participation en vertu duquel toute personne est informée des projets de décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement dans des conditions lui permettant de formuler ses observations, qui sont prises en considération par l'autorité compétente*". L'article L 123-19-1 du même code mentionne quant à lui que « *Le projet de décision ne peut être définitivement adopté avant l'expiration d'un délai permettant la prise en considération des observations et propositions déposées par le public et la rédaction d'une **synthèse** de ces observations et propositions* ».

Dans le code de l'urbanisme, l'article L153-21 est nettement moins contraignant que les dispositions évoquées supra : « *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 ...*". Il ne s'agit donc dans ce cadre que d'une éventualité. En l'espèce, les remarques formulées des requérants n'ont pas été prises en compte par les auteurs du PLUm et ils n'ont jamais su pourquoi les observations au départ favorables de la Commission d'enquête ont disparu dans les conclusions finales de la Commission. Une unification du régime juridique de la participation pourrait être un objectif honorable du législateur.

3 In :

https://www.gridauh.fr/sites/default/files/u440/Rapport_Gridauh_La_reforme_de_la_concertation_operee_par_l_ord_d_u_16_aout_2016_et_ses_incidences_sur_les_procedures_d_urbanisme%20%284%29.pdf

4 Conclusions. Louis DUTHEILLET de LAMOTHE, in : https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CRP/conclusion/2017-10-04/412239?download_pdf

La propriété foncière privée et la nécessité de la lutte contre l'étalement urbain et de la préservation des espaces naturels

Le jugement du TA de Nice qui fait l'objet de notre commentaire porte sur la question du classement de la propriété foncière privée en zone naturelle, en vue de répondre à un objectif central de l'action publique en matière d'urbanisme qui est la lutte contre l'étalement urbain. Cette question est à la fois sensible et délicate. Sensible, car elle représente l'une des contraintes les plus lourdes qui peut vraisemblablement être assortie d'une interdiction totale de construire. Délicate, car ce classement doit intervenir dans un cadre conciliant l'intérêt général, en l'occurrence, la lutte contre l'étalement urbain et la préservation des espaces naturels et les intérêts privés des propriétaires, ce qui est loin d'être évident. Ce commentaire sera donc l'occasion d'apporter quelques précisions importantes en la matière. A la lecture du jugement en question, nous constatons que le juge se réfère clairement à l'article R. 151-4 du code de l'urbanisme. Cet article précise les conditions dans lesquelles une propriété privée peut être classée en zone naturelle. Ainsi, compte tenu des applications jurisprudentielles de l'article précité, y compris du jugement en question, notre commentaire s'appuie essentiellement sur trois points essentiels.

1- Le classement en zone naturelle d'une propriété présentant un intérêt naturel

En se référant à l'article R. 151-4 précité, l'autorité compétente est expressément habilitée à classer une propriété privée qui présente en elle-même un intérêt naturel, ce qui fait la règle générale. Cela rentre dans le cadre de la fonction naturelle de la propriété foncière privée en matière d'urbanisme. L'objectif de ce classement est de protéger l'intérêt naturel de la propriété concernée en faisant face à une consommation excessive de l'espace. Cependant, si ce classement est inéluctable quant à l'aboutissement de cet objectif, il ne doit pas être brutal ou systématique. En effet, la décision du classement doit se fonder exclusivement sur l'un des motifs cités au sein de l'article R. 151-24 précité. A ce stade, nous constatons que les motifs retenus par le législateur sont assez précis et détaillés et sont liés principalement aux différents aspects naturels tels que notamment les sites et les espaces naturels, les paysages, les ressources naturelles et les exploitations forestières. En outre, notons également qu'il est clairement indifférent que la zone soit équipée ou non par les réseaux publics. Cela semble favoriser de plus en plus l'intervention de l'autorité compétente sur la propriété privée. En contrepartie, cette autorité est invitée à être déterminante quant à ses choix retenus.

En l'espèce, le juge administratif rappelle, après avoir cité l'article R. 151-24, aux auteurs du PLUm de Nice Côte d'Azur la nécessité de déterminer les choix à retenir pour tout le territoire concerné par ce plan, et ce, en tenant compte de la situation existante et des perspectives d'avenir, et de fixer le zonage et les possibilités de construction pour chaque zone. Il retient que le PLUm en question adopte une politique urbaine basée sur une consommation modérée de l'espace en réduisant significativement les zones précédemment urbanisables en vue de lutter contre l'étalement urbain et de préserver la zone naturelle. Le juge cite que, la zone Nb où se situe la propriété de M. et Mme. X est décrite comme une zone

composée majoritairement d'espaces boisés contribuant à la composition environnementale et paysagère du territoire et de constructions dispersées à usage d'habitation, ce que prévoit le tome 3 relatif aux justifications des choix retenus. A ce stade, tout semble cohérent et compatible, les choix retenus, leurs motivations et les dispositions de l'article R. 151-24 du C. urb. Cependant, les auteurs du PLUm prévoient au sein du tome 3 du rapport de présentation une disposition particulière qui concerne la commune de Tourrette-Levens où se situe la propriété de M. et Mme. X objet du jugement en question. Ils précisent que le choix retenu est de « classer en zone urbaine (...) la partie actuellement urbanisée des zones Nb du POS préexistant ». Cela nous conduit à nous demander dans quelle mesure la parcelle de M. et Mme. X est susceptible d'être classée en zone urbaine du PLUm de Nice Côte d'Azur. Compte tenu notamment que la parcelle en question fait, selon le tome 3 du rapport de présentation et la constatation du juge, partie des zones urbanisées dites Nb du POS préexistant. Afin de répondre à cette interrogation, nous devons prendre en compte qu'une propriété peut être classée en zone naturelle même si elle ne présente pas en elle-même un intérêt naturel et que la présence de certaines constructions n'implique nécessairement pas son classement en zone urbaine.

2- Le classement en zone naturelle d'une propriété ne présentant pas un intérêt naturel

En matière de classement au titre des zones naturelles, les contraintes qui peuvent être apportées à la propriété privée ne cessent de s'aggraver. Sur le plan jurisprudentiel, une logique particulière a été adoptée qui est de nature à ouvrir beaucoup plus d'habilitations à l'autorité compétente, et qui peut ainsi servir de base légale aux décisions de classement lors de l'élaboration d'un plan d'urbanisme. En effet, un classement en zones naturelles est remarquablement reconnu aux propriétés qui ne présentent pas en elles-mêmes un intérêt naturel, ni en l'état actuel, ni en l'état potentiel, mais qui sont en mesure de profiter aux zones classées en tant que telles. En s'inspirant principalement des contours de l'article R. 151-24, le juge suprême suivi par la doctrine¹ a pu admettre la légalité d'un tel classement en se référant essentiellement aux motifs liés à la sécurité ainsi qu'à l'environnement.

D'abord, quant à la sécurité, le juge estime qu'une propriété est susceptible d'être classée en zone naturelle pour des raisons de sécurité. Il affirme ainsi que les dispositions de l'article précité « ne font pas obstacle à ce que l'autorité administrative compétente retienne, parmi les motifs justifiant un tel classement, des considérations liées à la protection contre les risques d'incendie, dès lors qu'un classement ainsi motivé concourt à la protection des richesses naturelles qui caractérisent les parcelles en cause et le secteur dans lequel elles s'insèrent »². Ensuite, quant à l'environnement, le juge retient un motif qui s'apprécie par rapport à la nécessité de la protection de ces zones contre le risque d'urbanisation. Il affirme dans une décision remarquable la possibilité de classer une propriété en zone naturelle même si elle ne présente pas tel caractère, lorsque ce classement est susceptible de faire face à un risque d'urbanisation menaçant la zone concernée³.

En l'espèce, le juge administratif tente d'aller dans le sens de la logique précitée. Cependant, il nous semble qu'il retient une interprétation éloignée des contours de l'article R. 151-24. En effet, il estime que les auteurs du PLUm peuvent procéder au classement en zone naturelle

1 P. Soler-Couteaux. E. Carpentier. Droit de l'urbanisme. Dalloz, 7^{ème} édition, 2019, p. 250.

2 CE, 6 juin 2007, communauté urbaine Marseille-Provence-Métropole, n° 266656.

3 CE, 3 juin 2020, Société Inerta, n° 429515.

« un secteur qu'ils entendent soustraire, pour l'avenir, à l'urbanisation ». Pour notre part, nous pensons que cette interprétation n'est pas compatible avec l'article précité, et ce, pour deux raisons. D'abord, cet article a pour finalité de protéger la zone naturelle, soit de façon directe lorsque la propriété présente un intérêt naturel, soit de façon indirecte lorsqu'elle est en mesure de protéger cette zone d'un point de vue sécuritaire ou environnemental. Ensuite, le juge administratif adopte cette interprétation alors qu'un secteur destiné, pour l'avenir, à l'urbanisation peut être classé en zone à urbaniser (AU) au titre de l'article R. 151-20 du C. urb. Donc, la destination urbaine d'un secteur est incompatible avec la finalité de l'article R. 151-24. Une interprétation devrait être revue, nous semble-t-il.

3- La présence de constructions n'implique nécessairement pas le classement d'une propriété en zone urbaine

La présence de constructions ne représente pas un élément décisif quant au classement d'une propriété en zone urbaine. En effet, selon les jurisprudences retenues en la matière, tout un ensemble d'éléments sont ainsi à prendre en compte afin d'aboutir à la bonne appréciation. Le juge suprême admet la légalité d'une décision de classement d'une propriété en zone agricole en se fondant essentiellement sur trois éléments. Il se réfère à ce que les parcelles en cause sont partiellement construites et se situent en dehors des parties urbanisées de la commune, dans une zone très majoritairement agricole⁴. En l'espèce, le juge administratif partage clairement cette logique. Il a pu se prononcer sur la délibération approuvant le PLUm de Nice Côte d'Azur qui classe la parcelle de M. et Mme. X en zone naturelle. Après avoir constaté l'état construit de cette parcelle, il s'est fondé clairement sur l'incohérence de ce classement avec le tome 3 du rapport de présentation qui prévoit, pour la commune des requérants, « de classer en zone urbaine pour l'habitat individuel la partie actuellement urbanisée des zones Nb du POS préexistant », où se situe la parcelle objet de litige. Ensuite, il s'est également appuyé sur l'avis favorable de la commission d'enquête au reclassement de cette parcelle en zone urbaine.

Ainsi, le juge administratif estime que M. et Mme. X sont fondés à demander l'annulation de la délibération en question en tant qu'il classe leur parcelle en zone Nb. Néanmoins, en annulant cette délibération, nous constatons clairement que le juge administratif n'enjoint pas aux auteurs du PLUm de classer la parcelle concernée en zone urbaine malgré la demande des requérants. Cela traduit son intention de laisser aux auteurs du plan une marge de manœuvre pour réétudier le reclassement. A ce stade, trois possibilités sont envisageables, un reclassement en zone naturelle en tant qu'une parcelle présentant en elle-même un intérêt naturel, ou servant à la protection de tel intérêt d'une zone approximative, ou, à défaut, la parcelle doit être reclassée en zone urbaine. En tout état de cause, les auteurs du PLUm doivent se référer à un fondement solide et une appréciation concrète et cohérente enlevant toute ambiguïté. Pour conclure, notons que le jugement commenté nous démontre une nouvelle fois la complexité de la question du classement d'une propriété privée en zone naturelle. Cette complexité se manifeste par la nécessité de concilier des intérêts paradoxaux et de combiner un ensemble d'éléments diversifiés.

⁴ CE, 3 juin 2020, *Société Inerta*, n° 429515. Malgré l'objet de cette jurisprudence qui concerne les zones agricoles, mais elle est aussi transposable aux zones naturelles.