



TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NICE

# LA LETTRE DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE NICE

*n° 48 – février 2022*

## SOMMAIRE

<b>COLLECTIVITES TERRITORIALES</b>	<b>1</b>
<b>COMMERCE, INDUSTRIE, INTERVENTION ECONOMIQUE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE</b>	<b>2</b>
<b>CONTRIBUTIONS ET TAXES</b>	<b>2</b>
<b>DOMAINE</b>	<b>3</b>
<b>ETRANGERS</b>	<b>3</b>
<b>FONCTIONNAIRES ET AGENTS PUBLICS</b>	<b>3</b>
<b>MARCHES PUBLICS</b>	<b>4</b>
<b>POLICE</b>	<b>4</b>
<b>PROCEDURE</b>	<b>5</b>
<b>RESPONSABILITE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE</b>	<b>6</b>
<b>TRAVAIL ET EMPLOI</b>	<b>6</b>
<b>URBANISME ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE</b>	<b>7</b>



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.

## COLLECTIVITES TERRITORIALES

**N° 1 : DISPOSITIONS GENERALES – Services publics locaux – Demande de raccordement au réseau public d'eau potable hors zone de desserte – Absence d'obligation pour la collectivité d'accéder à cette demande – Appréciation de la collectivité des suites à donner dans le respect du principe d'égalité en fonction des difficultés de réalisation, du coût, de l'intérêt public et des modalités d'accès à d'autres ressources en eau – Délibération fixant par principe une participation financière du particulier (interdiction)**

Il résulte des dispositions des articles L. 210-1 du code de l'environnement et L. 2224-7-1 du code général des collectivités territoriales, éclairées par les travaux préparatoires de la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau de laquelle elles sont issues, qu'il appartient aux communes ou aux établissements publics de coopération intercommunale compétents de délimiter, dans le respect du principe d'égalité devant le service public, les zones de desserte dans lesquelles ils

sont tenus, tant qu'ils n'en ont pas modifié les délimitations, de faire droit aux demandes de réalisation de travaux de raccordement, dans un délai raisonnable, pour toutes les propriétés qui ont fait l'objet des autorisations et agréments visés à l'article L. 111-12 du code de l'urbanisme. Ce délai doit s'apprécier au regard, notamment, du coût et de la difficulté technique des travaux d'extension du réseau de distribution d'eau potable et des modalités envisageables de financement des travaux. En dehors des zones de desserte ou en l'absence de délimitation par le schéma de telles zones, la collectivité apprécie la suite à donner aux demandes d'exécution de travaux de raccordement, dans le respect du principe d'égalité devant le service public, en fonction, notamment, de leur coût, de l'intérêt public et des conditions d'accès à d'autres sources d'alimentation en eau potable. Le juge de l'excès de pouvoir exerce alors, en cas de refus, un contrôle restreint à l'erreur manifeste d'appréciation (1).

La propriété de Mme S. dont elle demande le raccordement au réseau public d'eau, est située hors zone de desserte que la collectivité n'a pas prévu d'étendre jusqu'à la parcelle en cause. Dès lors, la collectivité n'était pas tenue de faire droit à la demande de réalisation des travaux de raccordement de la propriété de la requérante. Toutefois, saisie d'une telle demande, la Régie se devait d'apprécier les suites à donner, dans le respect du principe d'égalité de traitement, en fonction des difficultés de réalisation et du coût, de l'ampleur des besoins et de l'intérêt public et des conditions d'accès à d'autres ressources en eau.

En subordonnant par principe, par la délibération dont l'illégalité est excipée, la réalisation de travaux d'extension du réseau public d'eau potable hors zone de desserte à une participation financière du particulier intéressé à hauteur de 40% du coût et pour un montant de 5 000 euros minimum, sans prendre en compte dans la détermination du reste à charge du particulier, pour chaque demande et dans le respect du principe d'égalité, du coût des travaux demandés et des difficultés de réalisation, des conditions d'accès à d'autres sources d'alimentation en eau ainsi que de l'intérêt public attaché à l'extension du réseau d'adduction d'eau sollicitée, la Régie Eau d'Azur a entaché sa délibération d'une erreur de droit.

(1) Cf. CE, 26 janvier 2021, M. Jongen et Mme Rezette, n° 431494, au Recueil

**TA Nice, 2<sup>ème</sup> chambre, 23 novembre 2021, Mme S., n° 1802991, Mme Rousselle, pdt, Mme Gazeau, rapp., Mme Sorin, rapp. publ.**

## COMMERCE, INDUSTRIE, INTERVENTION ECONOMIQUE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE

### **N° 2 : REGLEMENTATION DES ACTIVITES ECONOMIQUES - Activités soumises à réglementation - Réglementation de la protection et de l'information des consommateurs - Sanction de la méconnaissance de la réglementation - Invocabilité du droit à l'erreur (absence)**

Par un procès-verbal établi le 29 janvier 2019 à l'occasion d'un contrôle sur le marché de Noël à Cagnes-sur-Mer, la direction départementale de la protection des populations des Alpes-Maritimes a constaté des manquements sur le stand de la société requérante pour défaut d'indications tarifaires des produits mis à la vente en méconnaissance des dispositions des articles L. 111-1 et L. 112-1 du code de la consommation et de l'article 4 de l'arrêté du 3 décembre 1987 relatif à l'information du consommateur sur les prix. Après avoir recueilli les observations préalables de la société requérante par un courrier du 13 février 2019, la directrice départementale de la protection des populations des Alpes-Maritimes a, par une décision du 13 mars 2019, prononcé une sanction administrative à l'encontre de la société contrevenante d'un montant de 300 euros.

La société requérante invoque un « droit à l'erreur » s'agissant d'un premier manquement ayant conduit à une sanction pécuniaire et se prévaut des dispositions de l'article L. 123-1 du code des relations entre le public et l'administration. Toutefois, la réglementation française relative à l'information du consommateur sur les prix vise à mettre en œuvre les objectifs de la directive 2011/83/UE du parlement européen et du conseil du 25 octobre 2011 relative aux droits des consommateurs. Ainsi, la sanction en litige doit être regardée comme requise pour la mise en œuvre du droit de l'Union européenne au sens du 1° de l'article L. 123-1 du code des relations entre le public et l'administration. Par suite, la société n'est pas fondée à se prévaloir du « droit à l'erreur » et c'est, sans commettre d'erreur de droit, que l'administration lui a infligé la sanction contestée.

**TA Nice, 5<sup>ème</sup> chambre, 26 octobre 2021, société X., n° 1901376, M. Pascal, pdt, Mme Duroux, rapp., Mme Moutry, rapp. publ.**

## CONTRIBUTIONS ET TAXES

### **N° 3 : REGLES DE PROCEDURE CONTENTIEUSE SPECIALE - Office du juge de l'impôt - Possibilité de demander au juge de l'impôt le rattachement à un régime fiscal (absence)**

Les associés d'une exploitation agricole ont été imposés au régime réel simplifié pour les années 2014 à 2016. Après rejet de leur demande auprès de l'administration, ils ont demandé au tribunal d'enjoindre aux services fiscaux d'émettre de nouveaux avis d'impôt sur le revenu faisant apparaître, pour cette même période, leur

rattachement au régime du forfait agricole. Les requérants ne contestaient toutefois pas l'imposition mise à leur charge, nulle pour les années concernées.

Le tribunal a jugé que s'il appartient à un contribuable de faire valoir, s'il s'y estime fondé, le moyen tiré de l'application d'un régime fiscal erroné au soutien de conclusions aux fins de réformation de l'impôt, et si, à ce titre, il peut se prévaloir du bénéfice d'un droit résultant d'une disposition législative ou réglementaire, il ne relève pas de l'office du juge de l'impôt de se prononcer sur un tel moyen en dehors de toute contestation de l'impôt correspondant. Il a par ailleurs rappelé qu'à supposer que les requérants aient entendu demander l'annulation de la décision par laquelle l'administration fiscale a rejeté l'option formulée au régime du forfait, cette décision n'est pas, en l'absence d'effets notables autres que fiscaux, détachable de la procédure d'imposition et ne peut être contestée par la voie du recours pour excès de pouvoir.

**TA Nice, 3<sup>ème</sup> chambre, 1<sup>er</sup> octobre 2021, M. X., M. Y, GAEC X., n°s 1805233, 1805234 et 1805235, M. Blanc, pdt, Mme Guilbert, rapp., M. Soli, rapp. publ.**

### **N° 4 : REVENUS DES CAPITAUX MOBILIERS ET ASSIMILABLES - Revenus distribués - Solde du compte courant d'associé débiteur ouvert dans les écritures d'une société de personnes dans la mesure des parts détenues par une personne morale passible de l'impôt sur les sociétés (existence)**

En application des dispositions du a) de l'article 111 du code général des impôts, doivent être regardés comme des revenus distribués, sauf preuve contraire, les montants des soldes débiteurs des comptes courants ouverts dans les écritures d'une société au nom de ses associés, actionnaires ou porteurs de parts au 31 décembre de l'année en cause. Ces dispositions ne s'appliquent en principe qu'aux sociétés relevant de l'impôt sur les sociétés.

En vertu des articles 8, 218 bis et 238 bis K du code général des impôts, les personnes morales passibles de l'impôt sur les sociétés sont imposables à raison des bénéfices, déterminés selon les règles prévues pour l'impôt sur les sociétés, réalisés par les sociétés de personnes dont elles sont associées, dans la mesure des parts qu'elles détiennent.

Il résulte de la combinaison de ces dispositions que, sauf preuve contraire, les sommes mises à la disposition des associés à titre d'avances, de prêts ou d'acomptes par une société de personnes dont certains associés sont des personnes morales passibles de l'impôt sur les sociétés, correspondent, dans la mesure de leur participation, à une distribution imposable chez le bénéficiaire de cette rémunération ou avantage dans la catégorie des revenus de capitaux mobiliers.

Par conséquent, le tribunal a estimé que l'administration fiscale pouvait, à bon droit, imposer le solde débiteur d'un compte courant d'associé dans les écritures d'une société de personnes, dans la mesure des parts détenues par une société relevant de l'impôt sur les sociétés, entre les mains de l'associé titulaire du compte, dès lors que les parts de la société de personnes

étaient détenues à 90 % par une société relevant de l'impôt sur les sociétés.

(1) Rapp. CE, 29 juin 2001, Ministre de l'économie des finances et de l'industrie c. Epoux Belmes, n° 223663, au Recueil

**TA Nice, 4<sup>ème</sup> chambre, 31 décembre 2021, M. P., n° 1901569, Mme Mear, pdt, Mme Charpy, rapp., M. Herold, rapp. publ.**

## DOMAINE

**N° 5 : DOMAINE PUBLIC – Consistance et délimitation – Domaine public artificiel – Bien faisant partie du domaine public artificiel – Voies publiques et leurs dépendances – Mur longeant une voie publique située en contrebas - Conditions**

Le maître de l'ouvrage est responsable, même en l'absence de faute, des dommages que les ouvrages publics dont il a la garde peuvent causer aux tiers tant en raison de leur existence que de leur fonctionnement. Il ne peut dégager sa responsabilité que s'il établit que ces dommages résultent de la faute de la victime ou d'un cas de force majeure. Ces tiers ne sont pas tenus de démontrer le caractère grave et spécial du préjudice qu'ils subissent lorsque le dommage présente un caractère accidentel (1).

En l'absence de titre en attribuant la propriété aux propriétaires des parcelles en bordure desquelles il est édifié ou à des tiers, un mur situé à l'aplomb d'une voie publique et dont la présence évite la chute de matériaux qui pourraient provenir des fonds qui la surplombent doit être regardé comme un accessoire de la voie publique, même s'il a aussi pour fonction de maintenir les terres des parcelles qui la bordent (2).

En l'espèce, il résulte de l'instruction qu'aucun titre n'attribue la propriété du mur en litige à la requérante ou à un tiers. Par ailleurs, ce mur de soutènement permet d'éviter la chute, sur la voie publique, de matériaux qui pourraient provenir du terrain de Mme X, situé en surplomb de cette voie. Par suite, ce mur doit être regardé comme un accessoire de la voie publique et, en l'absence de titre en attribuant la propriété à Mme X ou à un tiers, comme appartenant au domaine public.

(1) Cf. CE, 10 avril 2019, compagnie nationale du Rhône, n° 411961

(2) Cf. CE, 15 avril 2015, Mme Nederveen, n° 369339

**TA Nice, 5<sup>ème</sup> chambre, 7 décembre 2021, Mme X., n° 1901221 M. Pascal, pdt, Mme Duroux, rapp., Mme Moutry, rapp. publ.**

## ETRANGERS

**N° 6 : SEJOUR DES ETRANGERS – R ressortissant britannique – Retrait d'un titre de séjour – Décret du 19 novembre 2020**

M. X, ressortissant de nationalité britannique, a sollicité, le 14 juin 2021, son admission au séjour et s'est vu remettre un titre de séjour valable jusqu'au 5 mai 2031. Par un arrêté du 12 août 2021, le préfet des Alpes-Maritimes a retiré le titre de séjour de M. X, lui a fait obligation de quitter le territoire français sans délai, a fixé le pays de destination et a prononcé à son encontre une interdiction de retour sur le territoire français d'une durée d'un an.

Il ressort des pièces du dossier que M. X a présenté une demande de séjour, le 14 juin 2021, après la période transitoire qui a pris fin le 21 décembre 2020 et qu'un titre de séjour d'une durée d'une durée de validité de dix ans, valable jusqu'au 5 mai 2031, lui a été délivré en application des stipulations de l'article 18 de l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique du 12 novembre 2019, relatif à la délivrance des titres de séjour et des dispositions de l'article 21 du décret du 19 novembre 2020 concernant l'entrée, le séjour, l'activité professionnelle et les droits sociaux des ressortissants étrangers bénéficiaires de l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne de la Communauté européenne de l'énergie atomique qui régissent la délivrance des titres de séjour aux ressortissants britanniques après la période transitoire. Il est constant que la décision attaquée par laquelle le préfet des Alpes-Maritimes a retiré au requérant son titre de séjour ne vise pas ces dispositions, mais est fondée uniquement sur des articles du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, inapplicables à la situation de M. X, ressortissant britannique et, au surplus, au retrait du titre de séjour de dix ans qui lui a été délivré. Par suite, le requérant est fondé à soutenir que le préfet a entaché la décision attaquée d'une erreur de droit.

**TA Nice, 5<sup>ème</sup> chambre, 16 novembre 2021, M. X., n° 2104698 M. Pascal, pdt rapp., Mme Moutry, rapp. publ.**

## FONCTIONNAIRES ET AGENTS PUBLICS

**N° 7 : ANCIEN AGENT PUBLIC SOLLICITANT L'ALLOCATION D'AIDE AU RETOUR A L'EMPLOI - Satisfaction par l'intéressé de la condition d'aptitude à l'emploi (art. L. 5421-1 du code du travail) – Intéressé inscrit sur la liste des demandeurs d'emploi mentionnée à l'article L. 5421-3 du code du travail (existence) – Avis d'inaptitude totale émis par la commission de réforme dans le cadre de la procédure préalable au licenciement (absence d'incidence) - Obligation de recherche d'emploi - Condition du maintien de l'allocation (existence) - Condition de l'ouverture des droits (absence).**

En premier lieu, l'article L. 5421-1 du code du travail et l'article 1er du règlement général annexé à la convention du 14 mai 2014 relative à

l'indemnisation du chômage agréée par l'arrêté du 25 juin 2014 du ministre du travail, de l'emploi et du dialogue social sont applicables aux agents des collectivités territoriales dans les conditions prévues par l'article L. 5424-1 du code du travail. Il appartient aux collectivités territoriales qui assurent la charge et la gestion de l'indemnisation de leurs agents en matière d'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) de s'assurer, lorsqu'ils demandent le bénéfice de cette allocation, qu'ils remplissent l'ensemble des conditions auxquelles son versement est subordonné.

L'ouverture du droit à l'allocation d'aide au retour à l'emploi sollicitée par Mme C était subordonnée à la condition, prévue à l'article L. 5421-1 du code du travail, reprise à l'article 1er du règlement annexé à la convention du 14 mai 2014, qu'elle soit physiquement apte au travail. Le contrôle de cette condition relève, en vertu de l'article R. 5426-1 de ce code, de la compétence du préfet.

En l'espèce, si la commune de Saint-Jeannet fait valoir que Mme C se trouvait, à la date de sa demande d'allocation d'aide au retour à l'emploi, dans une situation d'invalidité l'empêchant, en application de l'article L. 5411-5 du code du travail, de lui accorder le bénéfice de cette allocation, il résulte de l'instruction que l'intéressée était inscrite à cette date sur la liste des demandeurs d'emploi. Mme C satisfaisait à la condition d'aptitude à l'emploi aussi longtemps qu'elle demeurerait inscrite sur cette liste, sans que la commune ne puisse utilement opposer à l'intéressée l'avis concluant à son inaptitude totale et définitive à toutes fonctions émis le 29 mai 2017 par la commission de réforme des fonctionnaires des collectivités locales dans le cadre de la procédure préalable à sa mise à la retraite d'office pour invalidité de la fonction publique territoriale, cette procédure étant indépendante de celle selon laquelle s'apprécie l'aptitude au travail des personnes involontairement privées d'emploi (1). Il revenait, le cas échéant, à la commune, de saisir le préfet en vue que soit contrôlée l'aptitude physique au travail de Mme C.

En deuxième lieu, si l'existence d'actes positifs et répétés accomplis en vue de retrouver un emploi est une condition mise par les dispositions précitées au maintien de l'allocation d'aide au retour à l'emploi, elle ne saurait conditionner l'ouverture du droit à cette allocation (2). Ainsi, la commune de Saint-Jeannet ne peut utilement invoquer, pour justifier le rejet opposé à la demande d'allocation présentée par Mme C, l'absence d'actes positifs et répétés de recherche d'emploi accomplis avant cette demande.

Par suite, et dès lors qu'il est constant qu'à la date de sa demande, Mme C remplissait également les autres conditions auxquelles est subordonné l'octroi de l'allocation d'aide au retour à l'emploi, elle avait droit à cette allocation.

(1) Cf. CE, 16 juin 2021, Mme Renier, n°437800, aux Tables

(2) Cf. CE, 7 février 2020, Mme Anglade, n°405921, aux Tables

**TA Nice, 6<sup>ème</sup> chambre, 15 décembre 2021, Mme C, n° 2001823, M. Emmanuelli, pdt, Mme Le Guennec, rapp., Mme Belguèche,**

*rapp. publ*

## MARCHES PUBLICS

**N° 8 : REGLES DE PROCEDURE CONTENTIEUSE SPECIALE – Règlement alternatif des différends – Transaction – Demande d'homologation – Condition de recevabilité – Exécution qui se heurte à des difficultés particulières (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 1103 du même code, les contrats légalement formés tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faits.

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 transactionnel du 13 novembre 2019 a été conclu en vue de définir les conséquences financières de la résiliation de la délégation de service public pour la mise en place et l'exploitation d'un service d'automobiles électriques en auto-partage. Il n'a donc pas pour but de mettre fin à une contestation précédemment portée devant le juge administratif et il ne vise pas à remédier à une situation telle que celle créée par une annulation ou la constatation d'une illégalité ne pouvant donner lieu à régularisation. Il ne résulte pas non plus de l'instruction, que l'exécution du protocole se heurte à des difficultés particulières, la seule circonstance que la transaction vise à régler la cessation anticipée d'une convention de délégation de service public comportant des enjeux financiers n'étant pas de nature à établir, par elle-même, l'existence de telles difficultés. Par conséquent, il n'appartient pas au juge administratif de statuer sur l'homologation d'un tel accord.

Cf. CE, avis, 06 décembre 2002, Syndicat intercommunal des établissements du second cycle du second degré du district de l'Hay-les-Roses, n° 249153, au Recueil

**TA de Nice, 5<sup>ème</sup> chambre, 7 décembre 2021, métropole Nice Côte d'Azur, n° 1905565, M. Pascal, pdt, Mme Duroux, rapp., Mme Moutry, rapp. publ.**

## POLICE

**N° 9 : POLICES SPECIALES – Immeubles menaçant ruine – Charge des travaux et**

**responsabilité – Frais d’expertise exposés dans le cadre d’une procédure de péril imminent – Possibilité pour une commune de les recouvrer par la voie d’un titre exécutoire – Existence, à condition que les travaux nécessaires pour remédier à la situation de péril aient été exécutés d’office par elle**

Il résulte de l'article L. 511-3 et de l'article L. 511-4 du code de la construction et de l'habitation que le maire qui, s'étant substitué au propriétaire ou aux copropriétaires défaillants, a fait usage des pouvoirs d'exécution d'office qui lui sont reconnus par les dispositions du troisième alinéa de l'article L. 511-3, est alors en droit de rendre débitrice de la créance que la collectivité détient, la personne qui a la qualité de propriétaire ou de copropriétaire de l'immeuble à la date d'expiration du délai imparti par la mise en demeure d'exécuter les travaux. En revanche, si le propriétaire de l'immeuble a réalisé les mesures prescrites par l'arrêté de péril imminent, les dispositions précitées n'autorisent pas la collectivité à procéder au recouvrement sur celui-ci d'une somme correspondant aux frais d'expertise et elle supporte donc définitivement les frais d'expertise mis à sa charge par la juridiction qui l'a ordonnée.

En l'espèce, il résulte de l'instruction que l'expert désigné par le tribunal administratif de Nice a relevé que l'immeuble, appartenant à la SCI requérante, présentait un péril imminent. Par un arrêté de péril du 15 mars 2017, le maire de Grasse a demandé à la SCI de procéder aux travaux nécessaires pour purger les éléments dangereux de la façade afin de mettre fin à l'imminence du péril. Après avoir constaté que la SCI avait réalisé lesdits travaux, le maire de Grasse a prononcé la main levée de péril par un arrêté du 31 mars 2017. Les travaux prescrits par l'arrêté de péril ayant été réalisés par la SCI, la commune de Grasse n'était donc pas autorisée à procéder au recouvrement de la somme correspondant aux frais d'expertise mis à sa charge. Par suite, la SCI requérante est fondée à soutenir que le titre exécutoire est dépourvu de fondement légal.

Rappr. CE, 30 mai 2016, SCI MESONDUBONHEUR, n° 395098 et de CE, 10 février 2016, communauté d'agglomération Côte basque-Adour, n° 382016

**TA Nice, 5<sup>ème</sup> chambre, 7 décembre 2021, SCI X., n° 1900348, M. Pascal, pdt, Mme Duroux, rapp., Mme Moutry, rapp. publ.**

## PROCEDURE

**N° 10 : 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 521-2 du code de justice administrative) - Condition d'octroi de la mesure demandée - Urgence (absence)**

Par arrêté n°2021-862 du 31 août 2021, le préfet des Alpes Maritimes a fixé « la liste des centres commerciaux dont l'accès est subordonné à la présentation du pass sanitaire dans le

département des Alpes Maritimes », le pass sanitaire comprenant la présentation du résultat d'un examen de dépistage virologique ne concluant pas à une contamination par la covid-19 ou d'un justificatif de statut vaccinal concernant la covid-19 ou d'un certificat de rétablissement à la suite d'une contamination par la covid-19.

Considérant principalement que les requérants, personnes physiques, n'établissaient pas qu'ils se trouvaient dans l'impossibilité d'accéder à des produits de première nécessité dans un périmètre géographique raisonnable, et qu'ainsi l'arrêté contesté ne préjudiciait pas de manière suffisamment grave et immédiate à leur situation justifiant une intervention dans un délai de 48 heures, le juge des référés du TA de Nice a rejeté la requête tendant à la suspension de l'exécution de cet arrêté, au motif de l'absence d'urgence particulière à statuer au titre de l'article L 521-2 du code de justice administrative.

Rappr. Conseil Constitutionnel, n° 2021-824 DC du 5 août 2021

**TA Nice, 3 septembre 2021, Mme D., n° 2104574, M. Tukov, juge des référés**

Ordonnance confirmée par CE, 13 septembre 2021, n° 456391

**N° 11 : PROCEDURES INSTITUEES PAR LA LOI DU 30 JUIN 2000 - Référé tendant au prononcé de mesures nécessaires (art. L 521-2 du code de justice administrative) - Condition d'octroi de la mesure demandée - Atteinte grave et manifestation illégale à une liberté fondamentale - Atteinte grave et manifestation illégale (oui)**

Par un arrêté n° 2021-862 en date du 31 août 2021, le préfet des Alpes-Maritimes a fixé « la liste des centres commerciaux dont l'accès est subordonné à la présentation du « passe sanitaire » dans le département des Alpes-Maritimes ». La SAS A., qui exploite dans le département des Alpes-Maritimes le centre commercial Auchan à La Trinité, demande au juge des référés, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, d'ordonner la suspension de l'exécution de cet arrêté.

Le ministre des solidarités et de la santé a rappelé, le 6 septembre 2021, s'agissant de l'application du « pass sanitaire » dans les centres commerciaux, qu'une circulation intense du virus est objectivée par un taux d'incidence supérieur à 200 cas pour 100 000 habitants. Subséquemment, le gouvernement a décidé de lever, à compter du 8 septembre 2021, l'obligation d'application du « pass sanitaire » dans les centres commerciaux pour les départements connaissant un taux d'incidence inférieur à 200 / 100 000 et en décroissance continue depuis au moins sept jours. En l'espèce, la société requérante soutient, sans être utilement contredite par le préfet des Alpes Maritimes sur ce point, que le taux d'incidence subit une forte baisse tendancielle et continue depuis le 30 juillet 2021 pour atteindre 210,5 le 6 septembre 2021, alors qu'il était encore de 283,9 au 31 août 2021 et 243,2 au 3 septembre 2021. Il est par ailleurs constant que le taux de positivité était de 2,2% au 6 septembre 2021, soit en

dessous de la moyenne nationale, et que le taux de reproduction du virus était, à cette même date, de 0,75 en région Provence-Alpes-Côte d'Azur, là encore en dessous de la moyenne nationale. Si le préfet des Alpes Maritimes produit le « point de situation régional Covid-19 » pour les mercredi 8 et jeudi 9 septembre 2021, indiquant respectivement des taux d'incidence de 234 et 231, le calcul de ces taux correspond au cumul sur sept jours glissants et rend insuffisamment compte de la baisse forte et continue de cet indicateur, ni de son niveau réel actuel. Il en résulte qu'au jour de la présente ordonnance, l'intensité de la circulation du virus n'apparaît plus telle qu'elle justifierait le maintien de l'obligation du « pass sanitaire » dans les centres commerciaux de plus de 20 000 m<sup>2</sup> situés dans le département des Alpes Maritimes.

Cette mesure n'est par conséquent manifestement plus nécessaire, adaptée et proportionnée à l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé.

Il résulte de ce qui précède que la société requérante est fondée à soutenir que, en l'état de l'instruction, l'arrêté du préfet des Alpes-Maritimes porte une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté du travail, à la liberté d'entreprendre, à la liberté d'aller et venir, et à la liberté du commerce et de l'industrie.

**TA Nice, 10 septembre 2021, SAS A., n° 2104648, M. Tukov, juge des référés**

## RESPONSABILITE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE

**N° 12 : FAITS SUSCEPTIBLES OU NON D'OUVRIER UNE ACTION EN RESPONSABILITE – Fondement de la responsabilité – Responsabilité sans faute – Responsabilité encourue du fait de l'existence ou du fonctionnement d'ouvrages publics – Possibilité d'enjoindre à la personne publique de prendre les mesures de nature à mettre fin à un dommage qui perdure ou à en pallier les effets lorsque le dommage persiste en raison d'un défaut dans l'exécution des travaux ou le fonctionnement de l'ouvrage (existence)**

Mme X est propriétaire d'une parcelle située sur la commune de Bar sur Loup dont les terres se situent en surplomb d'un mur de soutènement qui longe la rue Carancou. Le 3 octobre 2015, à la suite de fortes pluies, le mur de soutènement s'est effondré sur la voie communale endommageant les terres situées en amont appartenant à la requérante.

Lorsque le juge administratif condamne une personne publique responsable de dommages qui trouvent leur origine dans l'exécution de travaux publics ou dans l'existence ou le fonctionnement d'un ouvrage public, il peut, saisi de conclusions en ce sens, s'il constate qu'un dommage perdure à la date à laquelle il statue du fait de la faute que commet, en s'abstenant de prendre les mesures de nature à y mettre fin ou à en pallier les effets, la personne publique, enjoindre à celle-ci de prendre de telles mesures. Pour apprécier si la personne publique commet, par son abstention, une faute, il lui incombe, en prenant en compte l'ensemble des

circonstances de fait à la date de sa décision, de vérifier d'abord si la persistance du dommage trouve son origine non dans la seule réalisation de travaux ou la seule existence d'un ouvrage, mais dans l'exécution défectueuse des travaux ou dans un défaut ou un fonctionnement anormal de l'ouvrage et, si tel est le cas, de s'assurer qu'aucun motif d'intérêt général, qui peut tenir au coût manifestement disproportionné des mesures à prendre par rapport au préjudice subi, ou aucun droit de tiers ne justifie l'abstention de la personne publique. En l'absence de toute abstention fautive de la personne publique, le juge ne peut faire droit à une demande d'injonction, mais il peut décider que l'administration aura le choix entre le versement d'une indemnité dont il fixe le montant et la réalisation de mesures dont il définit la nature et les délais d'exécution.

Il résulte de l'instruction que le dommage subi par la requérante persiste à la date du présent jugement en raison de l'abstention fautive de la commune de Bar sur Loup de réaliser les travaux de reconstruction du mur de soutènement, accessoire de la voie publique. Il ne résulte pas de l'instruction que les travaux préconisés par l'expert, évalués à un montant entre 120 000 et 130 000 euros, se heurtent à un motif d'intérêt général ou aux droits des tiers ni qu'ils représentent un coût disproportionné pour la collectivité. Dans ces conditions, il y a lieu d'enjoindre à la commune de Bar sur Loup de réaliser lesdits travaux dans un délai de huit mois à compter de la notification du présent jugement.

Cf. CE, 6 décembre 2019, syndicat des copropriétaires du Monte Carlo Hill, n° 417167, au Recueil

**TA Nice, 5<sup>ème</sup> chambre, 7 décembre 2021, Mme X., n° 1901221, M. Pascal, pdt, Mme Duroux, rapp., Mme Moutry, rapp. publ.**

## TRAVAIL ET EMPLOI

**N° 13 : POLITIQUE DE L'EMPLOI – Indemnisation des travailleurs privés d'emploi – Activité partielle – Eligibilité des agents contractuels de services publics gérés en régie disposant d'une autonomie financière – Existence, sous réserve de l'adhésion de leur employeur au régime d'assurance chômage**

Il ressort des dispositions des articles L. 5122-1, R. 5122-1, R. 5122-2, L. 5424-1 et L. 5424-2 du code du travail que les salariés de droit privé des collectivités territoriales, à savoir les agents contractuels travaillant dans un service public industriel et commercial, à l'exception du directeur et du comptable public, peuvent être placés en position d'activité partielle dans les conditions prévues au chapitre II du titre II du livre Ier de la cinquième partie du code du travail par leur employeur, sous réserve de l'adhésion de ce dernier au régime d'assurance chômage. Si le préfet fait état, dans ses écritures, de la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection de montagne qui aurait, selon lui, comme l'article

10 de l'ordonnance du 27 mars 2020, rendu éligible le placement en position d'activité partielle des salariés employés par des régies dotées de la seule autonomie financière et gérant un service de remontées mécaniques ou de pistes de ski, les salariés de droit privé de ces régies étaient déjà, en tout état de cause, éligibles au dispositif de l'activité partielle en application des dispositions précitées du code du travail en cas d'adhésion de leur employeur au régime d'assurance chômage. Ainsi, contrairement à ce que soutient la ville de Nice, l'article 10 de l'ordonnance n'a pas pour effet d'exclure les autres régies dotées de la seule autonomie financière du dispositif d'activité partielle et ne crée pas de distinction entre les régies des collectivités territoriales dotées ou non d'une personnalité morale puisque toutes les régies gérant un service public industriel ou commercial et adhérant à l'assurance chômage peuvent bénéficier, pour leurs salariés de droit privé, du régime de l'activité partielle.

Ainsi, en subordonnant, dans les décisions attaquées, le bénéfice du dispositif de l'activité partielle aux seules régies dotées de la personnalité juridique, le préfet des Alpes-Maritimes s'est mépris sur le champ d'application de ce dispositif ouvert à tous les salariés de droit privé dont l'employeur a adhéré au régime d'assurance chômage ainsi qu'il a été dit au point 9. Dans ses écritures en défense, le préfet des Alpes-Maritimes invoque, par voie de substitution, le motif tiré de l'absence d'adhésion de la ville de Nice à l'Unedic pour les salariés des régies « Palais Acropolis » et « Palais Nikaia ». Il ne ressort pas, en effet, des pièces du dossier que la ville de Nice ait produit des justificatifs de nature à établir qu'elle a adhéré au régime chômage des salariés de droit privé pour ces deux régies, un courriel de la ville daté du 29 avril 2020, versé au dossier par le préfet, indiquant qu'elle est en « auto-assurance chômage » pour ces deux établissements. Il y a lieu, par suite, de procéder à la substitution de base légale en retenant le motif tiré de la non-adhésion de la ville de Nice au régime d'assurance chômage pour les salariés des régies « Palais Acropolis » et « Palais Nikaia » dès lors que cette substitution de base légale n'a pas pour effet de priver la ville de Nice d'une garantie et que l'administration aurait pris la même décision si elle avait entendu se fonder initialement sur ce motif. Par suite, le moyen tiré d'une erreur de droit ne peut qu'être écarté.

S'agissant de la décision de retrait de l'autorisation au titre de l'allocation de mise en activité partielle sollicitée pour le MIN d'Azur, il ressort des pièces du dossier que la métropole Nice Côte d'Azur a adhéré au régime d'assurance chômage pour les salariés de la régie MIN d'Azur. Par suite, en excluant du bénéfice du dispositif de l'activité partielle, dans la décision attaquée, toutes les collectivités locales, quand bien même celles-ci adhéreraient au régime d'assurance chômage pour les salariés de droit privé qu'elles emploient, le préfet a commis une erreur de droit justifiant l'annulation de la décision de retrait.

S'agissant de la décision de retrait de l'autorisation au titre de l'allocation de mise en activité partielle sollicitée pour l'opéra de Nice, il ressort des pièces du dossier que la ville de Nice a adhéré au régime d'assurance chômage pour les salariés de l'opéra. Par suite, en excluant du bénéfice du dispositif de l'activité partielle, dans la décision attaquée, toutes les collectivités locales,

quand bien même celles-ci adhéreraient au régime d'assurance chômage pour les salariés de droit privé qu'elles emploient, le préfet a commis une erreur de droit justifiant l'annulation de la décision de retrait.

Rappr. CE, 28 janvier 2021, syndicat mixte de Savoie Grand Revard, n° 432340, aux Tables

**TA Nice, 5<sup>ème</sup> chambre, 5 octobre 2021, ville de Nice, n° 2004475, M. Pascal, pdt rapporteur, Mme Moutry, rapp. publ.**

**TA Nice, 5<sup>ème</sup> chambre, 5 octobre 2021, ville de Nice, nos 2004414 et 2004425, M. Pascal, pdt rapporteur, Mme Moutry, rapp. publ.**

**TA Nice, 5<sup>ème</sup> chambre, 5 octobre 2021, métropole Nice Côte d'Azur, n° 2004426, M. Pascal, pdt rapporteur, Mme Moutry, rapp. publ.**

Ce dernier jugement fait l'objet d'un appel

## URBANISME ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

**N° 14 : PERMIS DE CONSTRUIRE – Obligation pour le juge de surseoir à statuer lorsque la mesure de régularisation n'apporte pas un bouleversement au projet tel qu'il en change la nature (art L. 600-5-1 du code de l'urbanisme) – Annulation de la procédure intégrée pour le logement emportant mise en compatibilité du plan local d'urbanisme pour vice de procédure résultant de l'erreur d'appréciation de l'autorité environnementale dispensant d'étude d'impact l'ouverture à l'urbanisation du secteur d'implantation du projet - Vice de légalité externe ayant été de nature à exercer une influence directe sur des règles d'urbanisme applicables au projet (oui) – Appréciation de la légalité de l'autorisation d'urbanisme au regard du document immédiatement antérieur ainsi remis en vigueur - Document d'urbanisme immédiatement antérieur remis en vigueur ne permettant pas la construction prévue par l'autorisation d'urbanisme litigieuse - Vice de procédure entachant le permis de construire non régularisable**

Il résulte des dispositions de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme, éclairées par les travaux parlementaires, que lorsque le ou les vices affectant la légalité de l'autorisation d'urbanisme dont l'annulation est demandée, sont susceptibles d'être régularisés, le juge doit surseoir à statuer sur les conclusions dont il est saisi contre cette autorisation. Il invite au préalable les parties à présenter leurs observations sur la possibilité de régulariser le ou les vices affectant la légalité de l'autorisation d'urbanisme. Le juge n'est toutefois pas tenu de surseoir à statuer, d'une part, si les conditions de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme sont réunies et qu'il fait le choix d'y recourir, d'autre part, si le bénéficiaire de l'autorisation lui a indiqué qu'il ne souhaitait pas bénéficier d'une mesure de régularisation. Un vice

entachant le bien-fondé de l'autorisation d'urbanisme est susceptible d'être régularisé, même si cette régularisation implique de revoir l'économie générale du projet en cause, dès lors que les règles d'urbanisme en vigueur à la date à laquelle le juge statue permettent une mesure de régularisation qui n'implique pas d'apporter à ce projet un bouleversement tel qu'il en changerait la nature même (1).

Par jugement de ce jour, le tribunal administratif de Nice a prononcé l'annulation de la délibération du 4 octobre 2018 approuvant la procédure intégrée pour le logement (PIL) et emportant mise en compatibilité du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Valbonne qui avait pour objet d'ouvrir à l'urbanisation la zone d'accueil du projet de construction.

Le vice de légalité externe affectant la délibération du 4 octobre 2018 consistait en l'irrégularité de la procédure menée en vue de l'approbation de la procédure intégrée pour le logement emportant mise en compatibilité du PLU résultant de l'erreur d'appréciation commise par l'autorité environnementale dispensant cette PIL d'étude d'impact. Ce vice, dès lors qu'il affecte la procédure ayant conduit à l'ouverture à l'urbanisation du secteur d'implantation du projet et à la délivrance de l'autorisation d'urbanisme objet du présent litige, a été de nature à exercer une influence directe sur les règles d'urbanisme applicables au projet.

Dans l'hypothèse où, comme en l'espèce, le document local d'urbanisme sous l'empire duquel a été délivrée l'autorisation contestée a été annulé pour un motif non étranger aux règles applicables au projet en cause, la détermination du document d'urbanisme au regard duquel doit être appréciée la légalité de cette autorisation obéit, eu égard aux effets de la règle posée à l'article L. 600-12 du code de l'urbanisme, aux règles suivantes :

- dans le cas où ce motif affecte la légalité de la totalité du document d'urbanisme, la légalité de l'autorisation contestée doit être appréciée au regard de l'ensemble du document immédiatement antérieur ainsi remis en vigueur ;

- lorsque ce motif affecte seulement une partie divisible du territoire que couvre le document local d'urbanisme, ce sont les dispositions du document immédiatement antérieur relatives à cette zone géographique qui sont remises en vigueur ;

- si ce motif n'affecte que certaines règles divisibles du document d'urbanisme, la légalité de l'autorisation contestée n'est appréciée au regard du document immédiatement antérieur que pour les seules règles équivalentes nécessaires pour assurer le caractère complet et cohérent du document (2)

Le vice de procédure mentionné précédemment, affectant la légalité de la totalité de la PIL, la légalité de l'autorisation contestée doit être appréciée au regard du document immédiatement antérieur ainsi remis en vigueur.

En réponse à une mesure d'instruction, la commune a transmis au tribunal le document local d'urbanisme immédiatement antérieur applicable et remis en vigueur du fait de l'annulation de la délibération approuvant la PIL et mettant le PLU en compatibilité. En l'espèce, le document local d'urbanisme immédiatement antérieur applicable classe le secteur d'implantation du projet de construction en cause en zone 1AUB pour laquelle

les seules constructions autorisées portent sur les ouvrages techniques nécessaires au fonctionnement des services publics ou d'intérêt collectif ainsi que les bassins de rétention.

Il s'ensuit que les dispositions du document d'urbanisme immédiatement antérieur remis en vigueur ne permettent pas la construction de 240 logements collectifs prévue par l'autorisation d'urbanisme litigieuse. En outre, ainsi que la commune et la requérante l'ont fait valoir dans leurs observations en réponse à la lettre du tribunal adressée aux parties sur le fondement de l'article L. 600-5-1, la révision en cours du PLU, qui se trouve dans un état d'avancement suffisant, envisage le classement du secteur des Bourrelles en zone N, ne permettant ainsi pas la construction objet du permis de construire en litige. Dès lors, le vice de procédure entachant le permis de construire attaqué n'est pas régularisable en vertu des dispositions de l'article L. 600 5-1 du code de l'urbanisme.

(1) Cf. CE Sect., 2 octobre 2020, Mme Barrieu, n° 438318, au Recueil

(2) Cf. CE 2 octobre 2020, SCI du Petit Bois, n° 436934, au Recueil

**TA Nice, 5<sup>ème</sup> chambre, 31 décembre 2021, Association S., n° 2101673, M. Pascal, pdt, Mme Gazeau, rapp., M. Soli, rapp. publ.**

#### **N° 15 : REGLES GENERALES D'UTILISATION DU SOL – Régime issu de la loi du 9 janvier 1985 sur la montagne – Règle d'urbanisation en continuité**

En application des dispositions de l'article L. 122-5 du code de l'urbanisme, l'urbanisation en zone de montagne, sans être autorisée en zone d'urbanisation diffuse, peut être réalisée non seulement en continuité avec les bourgs, villages et hameaux existants, mais également en continuité avec les « groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants » et qu'est ainsi possible l'édification de constructions nouvelles en continuité d'un groupe de constructions traditionnelles ou d'un groupe d'habitations qui, ne s'inscrivant pas dans les traditions locales, ne pourrait être regardé comme un hameau. L'existence d'un tel groupe suppose plusieurs constructions qui, eu égard notamment à leurs caractéristiques, à leur implantation les unes par rapport aux autres et à l'existence de voies et de réseaux, peuvent être perçues comme appartenant à un même ensemble.

En outre, la directive territoriale d'aménagement des Alpes-Maritimes approuvée par décret n° 2003-1169 du 2 décembre 2003 distingue les « secteurs urbains constitués » et précise qu'à « titre méthodologique et non normatif, chaque maison existante en 1998 a été considérée comme le centre d'un cercle de 25 mètres de rayon. Un « secteur urbain constitué » comporte au moins cinq cercles sécants ».

M. L. conteste la décision par laquelle le maire de Coaraze a refusé de lui délivrer un permis de construire et soutient que « le groupe d'habitations situé autour de la chapelle Saint Sébastien permet d'identifier plus de cinq cercles sécants ».

En l'espèce, la chapelle Saint Sébastien, qui n'est pas une « maison » au sens de la DTA



précité, ne peut pas correspondre à un cercle. Dès lors, il n'est pas possible d'identifier cinq cercles sécants, ce qui ne permet pas de qualifier cette zone de « secteur urbain constitué ».

Par suite, c'est à bon droit que le maire de la commune de Coaraze a estimé que le projet méconnaissait l'article L. 122-5 du code de l'urbanisme.

**TA Nice, 2<sup>ème</sup> chambre, 23 novembre 2021, M. L., n<sup>os</sup> 1802252 et 1802253, Mme Rousselle, pdt, Mme Faucher, rapp., Mme Sorin, rapp. publ.**

**N° 16 : CONTRIBUTIONS DES CONSTRUCTEURS AUX DEPENSES D'EQUIPEMENT PUBLIC – Taxe locale d'équipement**

Par un arrêté en date du 4 novembre 2013, le maire de Vallauris a accordé à la SCI V. un permis de construire ayant pour objet la réalisation d'un centre commercial comprenant un hypermarché et plusieurs niveaux de parkings. Cette société a sollicité un dégrèvement partiel des sommes mises à sa charge au titre de la taxe d'aménagement sur le fondement du 3° de l'article L. 331-12 du code de l'urbanisme qui prévoit un abattement de 50% pour « les locaux à usage industriel ou artisanal et leurs annexes, les entrepôts et hangars non ouverts au public faisant l'objet d'une exploitation commerciale et les parcs de stationnement couverts faisant l'objet d'une exploitation commerciale ».

En l'espèce, les parkings de la société requérante, alors même que leur usage n'est pas directement facturé aux clients du centre commercial, sont nécessairement et intrinsèquement liés au fonctionnement du centre commercial. Par suite, les parkings de la SCI V. doivent être regardés comme faisant l'objet d'une exploitation commerciale au sens des dispositions précitées.

Dans ces conditions, la société est fondée à solliciter un abattement de 50% de la taxe d'aménagement au titre des dispositions de l'article L. 331-12 du code de l'urbanisme.

**TA Nice, 2<sup>ème</sup> chambre, 24 septembre 2021, SCI V., n<sup>os</sup> 1803176 et 1803177, Mme Chevalier-Aubert, pdt, Mme Faucher, rapp., Mme Sorin, rapp. publ.**

**N° 17 : SURSIS A STATUER ET DECLARATION PREALALE DE DIVISION FONCIERE - Demandes d'autorisation concernant les constructions qui seraient de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution d'un futur plan local d'urbanisme – Elaboration du futur plan engagée postérieurement à l'approbation d'une déclaration préalable de division foncière - Illégalité de la décision de sursis à statuer.**

Le tribunal a été saisi par une requérante d'une requête tendant à l'annulation d'une décision par laquelle le maire d'une commune a sursis à statuer sur sa demande de permis de construire au motif que le projet serait de nature à compromettre ou à rendre plus onéreux l'exécution du futur plan local d'urbanisme. Au préalable, le maire avait approuvé la déclaration préalable de

division foncière déposée par la requérante en vue de créer deux lots.

Il résulte des dispositions du code de l'urbanisme que, si l'article L. 442-14 de ce code ne fait pas obstacle, par lui-même, à ce que la demande de permis de construire déposée dans les 5 ans suivant la date de non-opposition à la déclaration préalable de lotissement fasse l'objet d'un sursis à statuer prévu par l'article L. 424-1 du même code, le prononcé de ce sursis ne peut être fondé, dans une telle hypothèse, sur la circonstance que la réalisation du projet de construction litigieux serait de nature à compromettre ou à rendre plus onéreux l'équilibre d'un plan local d'urbanisme en cours d'élaboration, dès lors que cette circonstance, postérieure à la date d'autorisation du lotissement, qui repose sur l'anticipation de l'effet que les règles futures du plan local d'urbanisme auront sur l'autorisation demandée, ou celle-ci sur leur mise en œuvre, ne pourrait motiver un refus ou l'édition de prescriptions spéciales portant sur le permis demandé sans méconnaître les dispositions de l'article L. 442-14.

Toutefois, il résulte par ailleurs de l'article R. 423-54 du code de l'urbanisme que la délivrance d'une autorisation de construire est subordonnée, lorsque les travaux envisagés sont situés dans les abords d'un monument historique, à l'avis conforme de l'architecte des Bâtiments de France et qu'en cas d'avis défavorable de celui-ci, l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation sollicitée se trouve en situation de compétence liée et doit en refuser la délivrance.

Ainsi, en l'espèce, si le maire ne pouvait surseoir à statuer sur la demande de permis de construire présentée par la requérante, il était tenu de la refuser dès lors que l'architecte des bâtiments de France avait émis un avis défavorable sur le projet.

**TA Nice, 6<sup>ème</sup> chambre, Mme M., n° 1802758, M. Emmanuelli, pdt, Mme Soler, rapp., Mme Belguèche, rapp. publ.**

**N° 18 : ENSEMBLE IMMOBILIER UNIQUE DEVANT EN PRINCIPE FAIRE L'OBJET D'UN SEUL PERMIS DE CONSTRUIRE – Application - Constructions distinctes dont l'une ne pourrait être exploitée sans l'autre pour des raisons techniques et économiques**

S'il résulte des dispositions de l'article L. 421-6 du code de l'urbanisme que le permis de construire a pour seul objet de s'assurer de la conformité des travaux qu'il autorise avec la législation et la réglementation d'urbanisme. Il s'ensuit, d'une part, que si une construction constituée de plusieurs éléments formant, en raison des liens physiques ou fonctionnels entre eux, un ensemble immobilier unique, doit en principe faire l'objet d'un seul permis de construire, ces dispositions ne font pas obstacle à ce que, lorsque l'ampleur et la complexité du projet le justifient, notamment en cas d'intervention de plusieurs maîtres d'ouvrage, les éléments de la construction ayant une vocation fonctionnelle autonome puissent faire l'objet de permis distincts, sous réserve que l'autorité administrative ait vérifié, par une appréciation globale, que le respect des règles et la protection des intérêts généraux

que garantirait un permis unique sont assurés par l'ensemble des permis délivrés.

En l'espèce, l'association requérante soutenait que le permis de construire du nouveau marché d'intérêt national (MIN) à La Gaude aurait dû également porter sur le programme immobilier d'accompagnement (PIA), situé sur le même terrain. Elle faisait valoir que ces deux projets sont économiquement interdépendants, sont situés à proximité immédiate l'un de l'autre, utilisent des équipements et réseaux communs et sont desservis par un accès unique. Toutefois, ces seules circonstances ne sauraient établir que les bâtiments du MIN et du PIA, physiquement distincts, présenteraient entre eux des liens fonctionnels tels qu'ils caractériseraient un ensemble immobilier unique devant en principe faire l'objet d'un seul permis de construire.

Cf. CE, 17 juillet 2009, Commune de Grenoble et Communauté de Grenoble Alpes Métropole, n° 301615, au Recueil ; CE, 12 octobre 2016, Société WPD Energie 21 Limousin et Ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité c/ Association Saint-Priest Environnement et autres, n° 391092 391155, aux Tables

***TA Nice, 6<sup>ème</sup> chambre, 15 décembre 2021, Association X, n°2101424, M. Emmanuelli, pdt, M. Beyls, rapp., Mme Belguèche, rapp. publ.***

Directeur de la publication :

Pascale Rousselle, Présidente du Tribunal

Comité de rédaction :

Mélanie Moutry, Barbara Le Guennec, Dorothée Gazeau, Marc Herold, Christophe Tukov,  
Lucile Guilbert, 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](http://www.ta-nice.juradm.fr)

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NICE**

**N° 1802991**

---

Mme S.

---

Mme Dorothee Gazeau  
Rapporteuse

---

Mme Géraldine Sorin  
Rapporteuse publique

---

Audience du 9 novembre 2021  
Décision du 23 novembre 2021

---

135-01-04

C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Nice

(2<sup>ème</sup> chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire complémentaire, enregistrés les 13 juillet 2018 et 1<sup>er</sup> avril 2020, Mme S., représenté par Me Zoleko-Tsane, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 11 mai 2018 par laquelle le directeur général de la Régie Eau d'Azur a rejeté sa demande d'extension du réseau public d'eau en vue du raccordement de sa propriété au réseau public d'eau potable ;

2°) d'annuler la délibération n° 37-2015 du 22 septembre 2015 par laquelle le conseil d'administration de la Régie Eau d'Azur a mis à la charge des particuliers une participation financière aux travaux d'extension du réseau public d'eau potable ;

3°) d'annuler la décision du 27 septembre 2011 par laquelle le président de la métropole Nice Côte d'Azur a mis à sa charge le financement partiel des travaux d'extension du réseau public d'eau potable ;

4°) d'annuler la délibération n° 13-12 du 26 juin 2009 par laquelle la métropole Nice Côte d'Azur a mis à la charge des particuliers une participation financière aux travaux d'extension du réseau public d'eau potable ;

5°) d'enjoindre à la métropole Nice Côte d'Azur ou à la Régie Eau d'Azur de réaliser l'extension du réseau public d'eau potable sur le vieux chemin de Laghet jusqu'à l'entrée de sa propriété, en exécution de la décision du 24 décembre 2010 confirmée par courrier du 3 mars 2011, lequel fixait la date des travaux à septembre 2011 ;

6°) d'assortir cette injonction d'une astreinte de 100 euros par jour de retard à l'issue d'un délai de deux mois suivant la notification du jugement à intervenir ;

7°) de mettre à la charge de la métropole Nice Côte d'Azur et de la Régie Eau d'Azur une somme de 2 000 euros chacune en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

S'agissant de la décision du 11 mai 2018 :

- en exigeant de sa part une participation financière en vue du branchement de sa propriété au réseau d'eau potable, la Régie a commis une erreur de droit au regard tant des règles de financement des ouvrages publics que des dispositions des articles L. 332-6 et L. 332-30 du code de l'urbanisme ;

- la décision du 11 mai 2018 est illégale par voie d'exception de l'illégalité de la délibération du 22 septembre 2015 ;

- cette décision est dépourvue de base légale ;

- elle est insuffisamment motivée ;

- cette décision est contraire à une décision antérieure de la communauté urbaine Nice Côte d'Azur du 24 décembre 2010 ayant créé des droits à son profit.

S'agissant de la délibération du 22 septembre 2015 :

- en exigeant de sa part une participation financière en vue du branchement de sa propriété au réseau d'eau potable, la Régie a commis une erreur de droit au regard tant des règles de financement des ouvrages publics que des dispositions des articles L. 332-6 et L. 332-30 du code de l'urbanisme ;

- elle est dépourvue de base légale.

S'agissant de la décision du 27 septembre 2011 :

- elle est entachée d'erreurs de droit ;

- elle est dépourvue de base légale ;

- elle est fondée sur une délibération illégale ;

- cette décision est contraire à une décision antérieure de la communauté urbaine Nice Côte d'Azur du 24 décembre 2010 ayant créé des droits à son profit.

S'agissant de la délibération du 26 juin 2009 :

- elle est entachée d'erreurs de droit ;

- elle est dépourvue de base légale.

Par deux mémoires en défense, enregistrés les 22 mai 2019 et 6 novembre 2020, la Régie Eau d'Azur, représentée par Me Jacquemin, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 2 000 euros soit mise à la charge de la requérante au titre des frais de procédure.

Elle fait valoir que :

- le tribunal n'est pas compétent ;

- le moyen tiré de l'insuffisante motivation de la décision du 11 mai 2018 est irrecevable,
- le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions des articles L. 332-6 et L. 332-30 du code de l'urbanisme est inopérant ;
- les autres moyens soulevés sont infondés ;
- les conclusions à fin d'injonction à son égard sont irrecevables dès lors qu'elle n'est pas en charge de la gestion et de l'exploitation des installations privatives.

Par un mémoire, enregistré le 22 juillet 2019, la métropole Nice Côte d'Azur conclut, à titre principal, à sa mise hors de cause, à titre subsidiaire, au rejet de la requête et, enfin, à ce qu'une somme de 1 000 euros soit mise à la charge de Mme S. au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- le moyen tiré de la méconnaissance des articles L. 332-6 et L. 332-30 du code de l'urbanisme est inopérant ;
- les autres moyens soulevés ne sont pas fondés ;
- les conclusions à fin d'injonction excèdent l'office du juge ;
- aucune somme ne peut être mise à sa charge au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par ordonnance du 2 novembre 2020, la clôture d'instruction a été fixée au 19 novembre 2020.

Par lettre du 21 octobre 2021, 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 dirigées contre la délibération du 22 septembre 2015 pour tardiveté.

Par lettre du 25 octobre 2021, Mme S. a répondu à la lettre d'information adressée en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- 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 9 novembre 2021 :

- le rapport de Mme Gazeau,
- les conclusions de Mme Sorin, rapporteure publique,
- et les observations de Me Zoleko-Tsane, représentant Mme S., et de Me Tossan, représentant la Régie Eau d'Azur.

Considérant ce qui suit :

1. Mme S. a demandé en 2010 et 2011 à la communauté urbaine Nice Côte d'Azur (CUCA), devenue métropole Nice Côte d'Azur, le raccordement au réseau public d'eau potable de la parcelle cadastrée section AI n° 200, située au 102 Vieux-Chemin de Laghet sur la commune de La Trinité. Après avoir répondu favorablement à sa demande le 24 décembre 2010, le président de la métropole l'a informé, par courrier du 27 septembre 2011, d'une prise en charge d'une partie du coût des travaux d'extension du réseau, telle que prescrit par la délibération du 26 juin 2009. Le 29 mars 2018, Mme S. a demandé à la métropole Nice Côte d'Azur le raccordement, sans participation aux frais de sa part, au réseau public d'eau potable de la parcelle cadastrée section AI n° 200, située au 102 Vieux-Chemin de Laghet sur la commune de La Trinité. Par décision du 11 mai 2018, le directeur de la Régie Eau d'Azur, lequel établissement public s'est vu confier l'exploitation du service public d'eau potable de la commune de La Trinité depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015, a rejeté cette demande au motif que par une délibération du 22 septembre 2015, une participation financière aux travaux d'extension du réseau public d'eau potable de 40% avec un minimum de 5 000 euros est mise à la charge du particulier desservi. Mme S. demande au tribunal d'annuler pour excès de pouvoir la décision du 11 mai 2018, la délibération du 22 septembre 2015, la décision du 27 septembre 2011 et la délibération du 26 juin 2009.

Sur l'exception d'incompétence :

2. Par le présent recours, la requérante demande l'annulation de la décision de la Régie Eau d'Azur refusant de réaliser les travaux d'extension du réseau sans participation aux frais, de la décision de la métropole Nice Côte d'Azur fixant le montant de sa participation aux frais de tels travaux, ainsi que des délibérations de ces deux établissements publics déterminant le reste à charge des usagers aux frais d'extension du réseau d'eau.

3. D'une part, les actes individuels et réglementaires contestés, émanant de la métropole Nice Côte d'Azur, anciennement communauté urbaine Nice Côte d'Azur, établissement public local de coopération intercommunale, ressortissent à la compétence de la juridiction administrative, de sorte que l'exception d'incompétence doit être écartée.

4. D'autre part, les conclusions d'annulation dirigées contre les actes individuels et réglementaires pris par la Régie Eau d'Azur, établissement public industriel et commercial, doivent être regardées comme se rattachant à un refus d'exécution de travaux publics et non à un litige opposant un service public industriel et commercial à un usager. Par suite, cette demande ressortit à la compétence du juge administratif et l'exception d'incompétence opposée à ce titre par la Régie Eau d'Azur ne peut qu'être écartée.

Sur la recevabilité des conclusions d'annulation et l'étendue du litige :

5. D'une part, Mme S. demande par une même requête l'annulation de la décision de la Régie Eau d'Azur du 11 mai 2018 lui refusant le raccordement sans participation aux frais de sa propriété au réseau public d'eau potable et de la délibération de la Régie Eau d'Azur du 22 septembre 2015 mettant à la charge des particuliers une participation financière aux travaux d'extension du réseau public d'eau potable. Ces conclusions présentent entre elles un lien suffisant pour faire l'objet d'une requête unique. Elles sont donc recevables.

6. D'autre part, par un mémoire complémentaire, Mme S. a également attaqué dans la présente instance, la décision du 27 septembre 2011 par laquelle le président de la métropole Nice Côte d'Azur a considéré que la collectivité devait financer les travaux d'extension du réseau public d'eau potable sur le vieux chemin de Laghet à hauteur de 60% limité à 30 000 euros, le solde devant rester à sa charge, ainsi que la délibération de la métropole Nice Côte d'Azur du 26 juin 2009 mettant à la charge des particuliers une participation financière aux travaux d'extension du réseau public d'eau potable. Ces décisions ne présentent pas avec la décision du 11 mai 2018 un lien de nature à permettre qu'elles fassent l'objet d'une requête unique. Mme S., invitée par le greffe à régulariser son recours par la présentation de requêtes distinctes, a, par lettre du 8 octobre 2021, informé le tribunal qu'elle n'envisageait pas d'initier de nouveaux recours contre les décisions des 27 septembre 2011 et 26 juin 2009. Dès lors, sa requête n'est recevable qu'en ce qui concerne la décision du 11 mai 2018 et la délibération du 22 septembre 2015.

7. Par ailleurs, aux termes du 1<sup>er</sup> alinéa de l'article R. 421-1 du code de justice administrative : « *La juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée* ». Aux termes de l'article L. 2131-1 du code général des collectivités territoriales : « *Les actes pris par les autorités communales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou affichage ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'Etat dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement (...)* ». Et aux termes de l'article L. 5211-3 de ce même code : « *Les dispositions du chapitre premier du titre III du livre premier de la deuxième partie relatives au contrôle de légalité et au caractère exécutoire des actes des communes sont applicables aux établissements publics de coopération intercommunale (...)* ».

8. Il ressort des pièces du dossier que la délibération du 22 septembre 2015, qui constitue un acte réglementaire, a fait l'objet d'un affichage du 26 septembre au 28 octobre 2015 inclus, ainsi que d'une transmission au préfet des Alpes-Maritimes dans le cadre du contrôle de légalité le 25 septembre 2015. Dès lors, la requête, enregistrée le 13 juillet 2018 a été introduite au-delà du délai de deux mois imparti à la requérante pour contester cette délibération, sans que le recours gracieux, qui a été introduit le même jour que le présent recours pour excès de pouvoir, n'ait ainsi pu prolonger le délai de recours. Ainsi, les conclusions à fin d'annulation de la délibération de la Régie Eau d'Azur du 22 septembre 2015 sont tardives et doivent, par suite, être rejetées.

#### Sur la mise hors de cause de la métropole Nice Côte d'Azur :

9. Par un mémoire enregistré le 22 juillet 2019, la métropole Nice Côte d'Azur demande sa mise hors de cause du présent litige dès lors que les actes attaqués ont été pris par la Régie Eau d'Azur, laquelle est dotée de la personnalité morale. Ainsi qu'il a été dit aux points 5 à 8, la requête de Mme S. n'est recevable qu'en tant qu'elle porte sur la décision du 11 mai 2018 prise par la Régie Eau d'Azur, établissement public doté, à la date à laquelle ces actes ont été adoptés, de la personnalité morale. Par suite, la métropole Nice Côte d'Azur doit, ainsi qu'elle le demande, être mise hors de cause.

#### Sur les conclusions d'annulation :

10. Au soutien de ses conclusions d'annulation dirigées contre la décision du 11 mai 2018, la requérante excipe de l'illégalité de la délibération du conseil d'administration de la Régie Eau d'Azur du 22 septembre 2015 mettant partiellement à la charge des particuliers les



travaux d'extension du réseau public d'eau potable réalisés sur demande d'un ou plusieurs propriétaires d'habitations existantes.

11. L'illégalité d'un acte administratif réglementaire, ne peut être utilement invoquée par voie d'exception à l'appui de conclusions dirigées contre une décision administrative ultérieure que si cette dernière décision a été prise pour l'application de cet acte réglementaire ou s'il en constitue la base légale. Une telle exception peut être formée à toute époque, même après l'expiration du délai du recours contentieux contre cet acte.

12. En l'espèce, la décision du 11 mai 2018 par laquelle le directeur général de la Régie Eau d'Azur a rejeté la demande de Mme S. d'extension du réseau public d'eau potable sans frais en vue du raccordement de sa propriété audit réseau a pour base légale la délibération du conseil d'administration de la Régie du 22 septembre 2015. Par suite, la requérante peut utilement exciper de l'illégalité de la délibération du 22 septembre 2015 à l'appui de son recours en annulation dirigé contre la décision du 11 mai 2018.

13. Aux termes du deuxième alinéa de l'article L. 210-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction applicable : « (...) *chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, a le droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous* ». Aux termes de l'article L. 2224-7-1 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction applicable : « *Les communes sont compétentes en matière de distribution d'eau potable. Dans ce cadre, elles arrêtent un schéma de distribution d'eau potable déterminant les zones desservies par le réseau de distribution. (...)* ».

14. Il résulte des dispositions citées au point précédent, éclairées par les travaux préparatoires de la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau de laquelle elles sont issues, qu'il appartient aux communes ou aux établissements publics de coopération intercommunale compétents de délimiter, dans le respect du principe d'égalité devant le service public, les zones de desserte dans lesquelles ils sont tenus, tant qu'ils n'en ont pas modifié les délimitations, de faire droit aux demandes de réalisation de travaux de raccordement, dans un délai raisonnable, pour toutes les propriétés qui ont fait l'objet des autorisations et agréments visés à l'article L. 111-12 du code de l'urbanisme. Ce délai doit s'apprécier au regard, notamment, du coût et de la difficulté technique des travaux d'extension du réseau de distribution d'eau potable et des modalités envisageables de financement des travaux. En dehors des zones de desserte ou en l'absence de délimitation par le schéma de telles zones, la collectivité apprécie la suite à donner aux demandes d'exécution de travaux de raccordement, dans le respect du principe d'égalité devant le service public, en fonction, notamment, de leur coût, de l'intérêt public et des conditions d'accès à d'autres sources d'alimentation en eau potable. Le juge de l'excès de pouvoir exerce alors, en cas de refus, un contrôle restreint à l'erreur manifeste d'appréciation.

15. Il est constant que la propriété de Mme S., dont elle demande le raccordement au réseau public d'eau, est située hors zone de desserte et que la collectivité n'a pas prévu d'étendre cette zone de desserte jusqu'à la parcelle en cause. Dès lors, la collectivité n'était pas tenue de faire droit à la demande de réalisation des travaux de raccordement de la propriété de la requérante.

16. Toutefois, saisie d'une telle demande, la Régie se devait d'apprécier les suites à donner, dans le respect du principe d'égalité de traitement, en fonction des difficultés de réalisation et du coût, de l'ampleur des besoins et de l'intérêt public et des conditions d'accès à d'autres ressources en eau.

17. La délibération du 22 septembre 2015 dont l'illégalité est soulevée par voie d'exception, d'une part, approuve le principe du financement des extensions du réseau public d'eau potable faites par les propriétaires d'habitations existantes dès lors que ces extensions ne présentent aucun risque d'altération de la qualité de l'eau distribuée du fait d'une trop longue stagnation et qu'elles mettent en œuvre des techniques de travaux classiques, d'autre part, décide que la Régie pourra financer 60% du coût des travaux dans la limite de 30 000 euros par demandeur et que les demandeurs de l'extension de réseau se répartiront le solde et participeront au minimum pour 5 000 euros chacun.

18. En subordonnant par principe la réalisation de travaux d'extension du réseau public d'eau potable hors zone de desserte à une participation financière du particulier intéressé à hauteur de 40% du coût et pour un montant de 5 000 euros minimum, sans prendre en compte dans la détermination du reste à charge du particulier, pour chaque demande et dans le respect du principe d'égalité, du coût des travaux demandés et des difficultés de réalisation, des conditions d'accès à d'autres sources d'alimentation en eau ainsi que de l'intérêt public attaché à l'extension du réseau d'adduction d'eau sollicitée, la Régie Eau d'Azur a entaché sa délibération d'une erreur de droit.

19. Il s'ensuit que Mme S. est fondée à exciper, pour ce motif, de l'illégalité de la délibération du 22 septembre 2015 du conseil d'administration de la Régie Eau d'Azur, pour contester la légalité de la décision du 11 mai 2018.

20. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête, que Mme S. est fondée à demander l'annulation de la décision du directeur général de la Régie Eau d'Azur du 11 mai 2018 rejetant, sur le fondement de la délibération du 22 septembre 2015, sa demande de raccordement de sa propriété au réseau public de distribution d'eau potable sans participation aux frais de sa part.

Sur les conclusions à fin d'injonction et d'astreinte :

21. Il n'appartient aux juridictions administratives, en l'absence de disposition législative ou réglementaire en ce sens et hors l'exercice de leurs pouvoirs généraux d'instruction, d'adresser des injonctions à une autorité administrative qu'à titre de mesure d'exécution de leurs décisions.

22. En l'espèce, eu égard au motif d'annulation retenu et au vu de l'examen de l'ensemble des moyens soulevés, Mme S. n'est pas fondée à demander qu'il soit enjoint, sous astreinte, à la Régie Eau d'Azur de procéder au raccordement de son habitation au réseau de distribution d'eau potable, ni à ce qu'il soit enjoint à la Régie de procéder au réexamen de sa demande.

Sur les frais liés au litige :

23. Il y a lieu de mettre à la charge de la Régie Eau d'Azur, sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, le paiement à Mme S. d'une somme de 1 500 euros au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Les mêmes dispositions s'opposent, en revanche, à ce qu'une somme soit mise à la charge de la métropole Nice Côte d'Azur et à ce que la somme réclamée sur leur fondement par la Régie Eau d'Azur et la métropole Nice Côte d'Azur soit mise à la charge de la requérante, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance.

D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : La décision du 11 mai 2018 est annulée.

Article 2 : La Régie Eau d'Azur versera une somme de 1 500 euros à Mme S. en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 4 : Les conclusions présentées par la Régie Eau d'Azur et la métropole Nice Côte d'Azur au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à Mme Sabine S., à la Régie Eau d'Azur et à métropole Nice Côte d'Azur.

Délibéré après l'audience du 9 novembre 2021, à laquelle siégeaient :

Mme Rousselle, présidente,  
Mme Faucher, première conseillère,  
Mme Gazeau, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 23 novembre 2021.

La rapporteure,

signé

D. Gazeau

La présidente,

signé

P. Rousselle

La greffière,

signé

V. Suner

La République mande et ordonne au préfet des Alpes-Maritimes en ce qui le concerne ou à tous les huissiers de justice 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° 1901376

---

SAS X

---

Mme Gladys Duroux  
Rapporteure

---

Mme Mélanie Moutry  
Rapporteure publique

---

Audience du 5 octobre 2021  
Décision du 26 octobre 2021

---

14-02-01-03

C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Nice

(5ème Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 18 mars 2019 et des pièces complémentaires produites le même jour, la SAS X demande au tribunal d'annuler la décision du 13 mars 2019 par laquelle la directrice départementale de la protection des populations des Alpes-Maritimes lui inflige une sanction administrative de 300 euros.

Elle soutient que la décision attaquée méconnaît l'article L. 123-1 du code des relations entre le public et l'administration.

Par un mémoire en défense enregistré le 8 octobre 2019, la directrice départementale de la protection des populations des Alpes-Maritimes conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que le moyen de la requête n'est pas fondé.

Vu :

- la décision attaquée ;
- les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code de la consommation ;
- l'arrêté du 3 décembre 1987 relatif à l'information du consommateur sur les prix ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Duroux ;
- les conclusions de Mme Moutry, rapporteure publique.

Considérant ce qui suit :

1. Par un procès-verbal établi le 29 janvier 2019 à l'occasion d'un contrôle sur le marché de Noël de Cagnes-sur-Mer, la direction départementale de la protection des populations des Alpes-Maritimes a constaté des manquements sur le stand de la SAS X pour défaut d'indications tarifaires des produits mis à la vente. Après avoir recueilli les observations préalables de la société requérante par un courrier du 13 février 2019, la directrice départementale de la protection des populations des Alpes-Maritimes a, par une décision du 13 mars 2019, prononcé une sanction administrative à l'encontre de la SAS X d'un montant de 300 euros. La société requérante demande au tribunal l'annulation de cette décision.

2. Aux termes de l'article L. 111-1 du code de la consommation : « *Avant que le consommateur ne soit lié par un contrat à titre onéreux, le professionnel communique au consommateur, de manière lisible et compréhensible, les informations suivantes : (...) / 2° Le prix ou tout autre avantage procuré au lieu ou en complément du paiement d'un prix en application des articles L. 112-1 à L. 112-4-1 ; (...)* ». Aux termes de l'article L. 112-1 du même code : « *Tout vendeur de produit ou tout prestataire de services informe le consommateur, par voie de marquage, d'étiquetage, d'affichage ou par tout autre procédé approprié, sur les prix et les conditions particulières de la vente et de l'exécution des services, selon des modalités fixées par arrêtés du ministre chargé de l'économie, après consultation du Conseil national de la consommation.* »

3. Aux termes de l'article L. 123-1 du code des relations entre le public et l'administration : « *Une personne ayant méconnu pour la première fois une règle applicable à sa situation ou ayant commis une erreur matérielle lors du renseignement de sa situation ne peut faire l'objet, de la part de l'administration, d'une sanction, pécuniaire ou consistant en la privation de tout ou partie d'une prestation due, si elle a régularisé sa situation de sa propre initiative ou après avoir été invitée à le faire par l'administration dans le délai que celle-ci lui a indiqué. / La sanction peut toutefois être prononcée, sans que la personne en cause ne soit invitée à régulariser sa situation, en cas de mauvaise foi ou de fraude. / Les premier et deuxième alinéas ne sont pas applicables : / 1° Aux sanctions requises pour la mise en œuvre du droit de l'Union européenne ; (...)* ».

4. Enfin, aux termes de l'article 4 de l'arrêté du 3 décembre 1987 relatif à l'information du consommateur sur les prix : « *Le prix de tout produit destiné à la vente au détail et exposé à la vue du public, de quelque façon que ce soit, notamment en vitrine, en étalage ou à l'intérieur du lieu de vente, doit faire l'objet d'un marquage par écriteau ou d'un étiquetage. Aux termes de l'article 5 du même arrêté : Le prix doit être indiqué sur le produit lui-même ou à proximité de celui-ci de façon qu'il n'existe aucune incertitude quant au produit auquel il se rapporte.* »

5. En l'espèce, la sanction pécuniaire en litige est fondée sur les manquements constatés par les services de la direction départementale de la protection des populations des Alpes-Maritimes aux obligations d'indications tarifaires des produits mis en vente, prévues par

l'article L. 112-1 du code de la consommation et les articles 4 et 5 de l'arrêté du 3 décembre 1987 précités.

6. La société requérante invoque un « droit à l'erreur » s'agissant d'un premier manquement ayant conduit à une sanction pécuniaire et se prévaut des dispositions précitées de l'article L. 1231 du code des relations entre le public et l'administration. Toutefois, la réglementation française relative à l'information du consommateur sur les prix vise à mettre en œuvre les objectifs de la directive 2011/83/UE du parlement européen et du conseil du 25 octobre 2011 relative aux droits des consommateurs. Ainsi, la sanction en litige doit être regardée comme requise pour la mise en œuvre du droit de l'Union européenne au sens du 1° de l'article L. 123-1 du code des relations entre le public et l'administration. Par suite, la SAS X n'est pas fondée à se prévaloir du « droit à l'erreur » et c'est, sans commettre d'erreur de droit, que l'administration lui a infligé la sanction contestée.

7. Il résulte de ce qui précède que les conclusions en annulation doivent être rejetées.

#### D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : La requête de la SAS X est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à la SAS X et au ministre de l'économie, des finances et de la relance.

Copie en sera adressée à la préfecture des Alpes-Maritimes.

Délibéré après l'audience du 5 octobre 2021, à laquelle siégeaient :

M. Pascal, président,  
Mme Duroux, conseillère,  
Mme Chaumont, conseillère,  
assistés de Mme Genovese, greffière.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 26 octobre 2021.

La rapporteure,

Signé

G. DUROUX

Le Président,

Signé

F. PASCAL

La greffière,

Signé

S. GENOVESE

La République mande et ordonne au ministre de l'économie, des finances et de la relance en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice 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**

**1805233, 1805234 et 1805235**

---

M. X  
M. Y  
GAEC X

---

Mme Lucile Guilbert  
Rapporteuse

---

M. Patrick Soli  
Rapporteur public

---

Audience du 10 septembre 2021  
Décision du 1<sup>er</sup> octobre 2021

---

19-02-01-02  
C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Nice

(3<sup>ème</sup> Chambre)

Vu les procédures suivantes :

I. Par une requête n°1805233 et trois mémoires, enregistrés le 6 décembre 2018, le 17 juillet 2019, et le 3 septembre 2021, M. X, représenté par Me X, demande au tribunal :

1°) d'enjoindre à l'administration fiscale d'émettre de nouveaux avis d'impôts sur le revenu intégrant son rattachement au régime du forfait agricole au titre de l'année 2015 ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Il soutient que :

- si le groupement agricole d'exploitation en commun (GAEC) X avait initialement et par erreur opté pour le régime du réel, cette erreur a été rectifiée le 15 octobre 2014 ;  
- seule l'une des associées était soumise au régime du réel à raison de son activité antérieure ;

- l'administration, qui soutient que le dépôt d'une déclaration n°21439 vaut option au régime réel d'imposition, n'est pas fondée à ce titre à opposer sa propre doctrine au propre contribuable ; la déclaration en question n'a en tout état de cause pas été déposée dans le délai légal de déclaration des résultats, ce qui exclut l'application de la doctrine invoquée ;

- le GAEC X n'exerce pas d'opérations commerciales sur des animaux vivants de boucherie et charcuterie au sens de l'article 69C du code général des impôts ;

- le GAEC X n'est pas soumis à titre obligatoire à la taxe sur la valeur ajoutée sur plus de 25% de son chiffre d'affaire ;



- l'administration fiscale n'a procédé à aucune dénonciation du forfait agricole au sens de l'article 69 A 1° du code général des impôts ;
- sa demande doit être regardée tant comme une demande d'annulation de la décision de rejet opposée à la demande de changement de régime que comme la contestation de l'assiette de l'impôt retenue.

Par deux mémoires en défense, enregistrés le 5 juin 2019 et le 5 juillet 2019, le directeur départemental des finances publiques des Alpes-Maritimes conclut au rejet de la requête.

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

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 aux fins de changement de régime fiscal, qui ne constituent pas des conclusions relevant du juge de l'impôt mais un moyen qu'il appartient au requérant de faire-valoir, le cas échéant, à l'appui de conclusions en décharge ou en réduction de l'imposition en litige. A supposer que la requérante ait entendu demander l'annulation de la décision par laquelle l'administration fiscale a rejeté sa demande de changement de régime fiscal, une telle décision n'est pas, dans les circonstances de l'espèce, détachable de la procédure d'imposition et ne peut dès lors être contestée par la voie du recours pour excès de pouvoir.

II. Par une requête n°1805234 et trois mémoires, enregistrés le 6 décembre 2018, le 17 juillet 2019 et le 3 septembre 2021, M. Y, représenté par Me Y, demande au tribunal :

1°) d'enjoindre à l'administration fiscale d'émettre de nouveaux avis d'impôts sur l revenu intégrant son rattachement au régime du forfait agricole au titre de l'année 2015 ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Il soutient que :

- si le GAEC X avait initialement et par erreur opté pour le régime du réel, cette erreur a été rectifiée le 15 octobre 2014 ;

- seule l'une des associées était soumise au régime du réel à raison de son activité antérieure ;

- l'administration, qui soutient que le dépôt d'une déclaration n°21439 vaut option au régime réel d'imposition, n'est pas fondée à ce titre à opposer sa propre doctrine au propre contribuable ; la déclaration en question n'a en tout état de cause pas été déposée dans le délai légal de déclaration des résultats, ce qui exclut l'application de la doctrine invoquée ;

- le GAEC X n'exerce pas d'opérations commerciales sur des animaux vivants de boucherie et charcuterie au sens de l'article 69C du code général des impôts ;

- le GAEC X n'est pas soumis à titre obligatoire à la taxe sur la valeur ajoutée sur plus de 25% de son chiffre d'affaire ;

- l'administration fiscale n'a procédé à aucune dénonciation du forfait agricole au sens de l'article 69 A 1° du code général des impôts ;

- sa demande doit être regardée tant comme une demande d'annulation de la décision de rejet opposée à la demande de changement de régime que comme la contestation de l'assiette de l'impôt retenue.

Par deux mémoires en défense, enregistrés le 5 juin 2019 et le 5 juillet 2019, le directeur départemental des finances publiques des Alpes-Maritimes conclut au rejet de la requête.

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

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 aux fins de changement de régime fiscal, qui ne constituent pas des conclusions relevant du juge de l'impôt mais un moyen qu'il appartient au requérant de faire-valoir, le cas échéant, à l'appui de conclusions en décharge ou en réduction de l'imposition en litige. A supposer que la requérante ait entendu demander l'annulation de la décision par laquelle l'administration fiscale a rejeté sa demande de changement de régime fiscal, une telle décision n'est pas, dans les circonstances de l'espèce, détachable de la procédure d'imposition et ne peut dès lors être contestée par la voie du recours pour excès de pouvoir.

III. Par une requête n°1805235 et trois mémoires, enregistrés le 6 décembre 2018, le 17 juillet 2019, et le 3 septembre 2021, le GAEC X, représenté par Me X, demande au tribunal :

1°) d'enjoindre à l'administration fiscale d'émettre de nouveaux avis d'impôts sur le revenu intégrant son rattachement au régime du forfait agricole au titre de l'année 2015 ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Il soutient que :

- il avait initialement et par erreur opté pour le régime au réel, cette erreur a été rectifiée le 15 octobre 2014 ;

- seule l'une des associés était soumise au régime du réel à raison de son activité antérieure ;

- l'administration, qui soutient que le dépôt d'une déclaration n°21439 vaut option au régime réel d'imposition, n'est pas fondée à ce titre à opposer sa propre doctrine au propre contribuable ; la déclaration en question n'a en tout état de cause pas été déposée dans le délai légal de déclaration des résultats, ce qui exclut l'application de la doctrine invoquée ;

- il n'exerce pas d'opérations commerciales sur des animaux vivants de boucherie et charcuterie au sens de l'article 69 C du code général des impôts ;

- il n'est pas soumis à titre obligatoire à la taxe sur la valeur ajoutée sur plus de 25% de son chiffre d'affaire ;

- l'administration fiscale n'a procédé à aucune dénonciation du forfait agricole au sens de l'article 69 A 1° du code général des impôts ;

- il a intérêt à voir tranchée la question de son régime fiscal en dehors même de la procédure d'imposition.

Par deux mémoires en défense, enregistrés le 5 juin 2019 et le 5 juillet 2019, le directeur départemental des finances publiques des Alpes-Maritimes conclut au rejet de la requête.

Il soutient que les moyens soulevés par le GAEC X ne sont pas fondés.

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 aux fins de changement de régime fiscal,

qui ne constituent pas des conclusions relevant du juge de l'impôt mais un moyen qu'il appartient au requérant de faire-valoir, le cas échéant, à l'appui de conclusions en décharge ou en réduction de l'imposition en litige. A supposer que la requérante ait entendu demander l'annulation de la décision par laquelle l'administration fiscale a rejeté sa demande de changement de régime fiscal, une telle décision n'est pas, dans les circonstances de l'espèce, détachable de la procédure d'imposition et ne peut dès lors être contestée par la voie du recours pour excès de pouvoir.

Vu :

- les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- le code général des impôts et le livre des procédures fiscales ;  
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Guilbert,  
- les conclusions de M. Soli, rapporteur public,  
- et les observations de Me X, représentant les requérants.

Considérant ce qui suit :

1. Les requêtes n°1805233, 1805234 et 1805235 donnant à juger les mêmes questions et ayant fait l'objet d'une instruction commune, il y a lieu de les joindre pour y statuer par un jugement unique.

2. Créé le 15 octobre 2014, le GAEC X a pour objet l'exploitation de biens agricoles apportés ou mis à sa disposition par ses associés et gérants, dont font partie M. X et M. Y. Le GAEC a été imposé au régime réel simplifié sur la période du 15 octobre 2014 au 31 décembre 2016. Les 20 et 31 mai 2017, MM. X et Y ont déposé des déclarations complémentaires indiquant que leur forfait agricole n'était pas encore fixé. Par réclamation du 12 septembre 2017, le GAEC X a contesté le régime d'imposition retenu, au profit du forfait agricole dont il soutient relever depuis sa création. L'administration n'ayant pas répondu à ces réclamations, M. X, M. Y et le GAEC X demandent au tribunal d'enjoindre à l'administration d'annuler les décisions par lesquelles l'administration fiscale a rejeté leur demande de changement de régime d'imposition et d'émettre de nouveaux avis d'impôts sur le revenu établis en application du régime du forfait agricole.

3. Aux termes de l'article L. 190 du livre des procédures fiscales : « *Les réclamations relatives aux impôts, contributions, droits, taxes, redevances, soultes et pénalités de toute nature, établis ou recouvrés par les agents de l'administration, relèvent de la juridiction contentieuse lorsqu'elles tendent à obtenir soit la réparation d'erreurs commises dans l'assiette ou le calcul des impositions, soit le bénéfice d'un droit résultant d'une disposition législative ou réglementaire...* ».

4. En l'espèce, il ne ressort pas des écritures des requérants qu'ils aient entendu contester tout ou partie de l'impôt mis à leur charge, mais seulement demander la modification du régime fiscal retenu pour établir cet impôt. S'ils déclarent tardivement avoir entendu

demander l'annulation de la décision par laquelle l'administration fiscale a rejeté leur demande de changement de régime au bénéfice du forfait, cette décision n'est pas, compte-tenu des effets qui s'y attachent en l'espèce, détachable de la procédure d'imposition et ne peut être contestée par la voie du recours pour excès de pouvoir. Par ailleurs, s'il appartient aux requérants de faire valoir, s'ils s'y estiment fondés, le moyen tiré de l'application d'un régime fiscal erroné au soutien de conclusions aux fins de réformation de l'impôt, et si, à ce titre, ils peuvent se prévaloir du bénéfice d'un droit résultant d'une disposition législative ou réglementaire, il ne relève pas de l'office du juge de l'impôt de se prononcer sur un tel moyen en dehors de toute contestation de l'impôt correspondant. Dès lors, les conclusions aux fins d'annulation et de modification du régime fiscal appliqué aux requérants doivent, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la recevabilité des conclusions aux fins d'annulation formulées tardivement, être rejetées.

5. Les dispositions de l'article R.761-1 du code de justice administrative s'opposent à ce que soient mises à la charge de l'Etat, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, les sommes demandées par les requérants au titre des frais liés à l'instance. Leurs conclusions à cet égard doivent dès lors également être rejetées.

#### DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : Les requêtes de M. X, de M. Y et du GAEC X sont rejetées.

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

Délibéré après l'audience du 10 septembre 2021, à laquelle siégeaient :

M. Blanc, président,  
M. Ringeval, premier conseiller,  
Mme Guilbert, conseillère,  
assistés de Mme Foutier, greffière.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 1<sup>er</sup> octobre 2021.

La rapporteure,

signé

L. GUILBERT

Le président,

signé

P. BLANC

La greffière,

signé

M. FOULTIER

*La République mande et ordonne au ministère de l'économie, des finances et de la relance, 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 du présent jugement.*

Pour expédition conforme,

Le greffier en chef,

Le greffier

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NICE**

**N°1901569**

---

M. P.

---

Mme Chloe Charpy  
Rapporteure

---

M. Marc Herold  
Rapporteur public

---

Audience du 15 décembre 2021  
Décision du 31 décembre 2021

---

19-04-02-03-01-01-02  
C<sup>+</sup>

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Nice

(4ème Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire enregistrés le 4 avril 2019 et le 24 juin 2020, M. P., représenté par Me Christophe Pelloux et Me Julie Choisy, demande au tribunal :

1°) de prononcer la décharge des cotisations supplémentaires d'impôt sur le revenu, de contribution exceptionnelle sur les hauts revenus et de contributions sociales ainsi que des pénalités correspondantes mises à sa charge au titre des années 2014 et 2015 ;

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

Il soutient que :

- les prélèvements sur le compte courant d'associé ne sont que le remboursement d'une dette de la SCI envers son associé et ne constituent pas des avantages occultes ;
- la SCI dont il est associé n'étant pas soumise à l'impôt sur les sociétés, les revenus rehaussés ne peuvent être regardés comme des revenus distribués imposables dans la catégorie des revenus de capitaux mobiliers ;
- c'est à tort que le service a entendu appliquer la jurisprudence du Conseil d'Etat du 29 juin 2011 ;
- à supposer même que ces rehaussements auraient dû être taxés, l'imposition aurait dû avoir lieu à hauteur de 4 % de 90 % des sommes prélevées ;

- eu égard au taux de participation de la SAS A. dans la SCI B. à l'époque de la constatation du compte débiteur, qui était de 80 %, l'administration fiscale ne pouvait en tout état de cause retenir un montant taxable supérieur à 20 % des sommes prélevées ;
- le refus opposé à sa demande de recours hiérarchique entache la procédure d'imposition d'une irrégularité substantielle.

Par un mémoire en défense, enregistré le 18 septembre 2019, le directeur départemental des finances publiques conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- M. P. n'apporte pas la preuve que les prélèvements sur son compte courant d'associé ne sont que le remboursement d'une dette de la SCI envers son associé ;
- les sommes prélevées dans le compte courant de la SCI B. par M. Presciutti doivent être regardées comme des sommes mises à disposition par la SAS A. à hauteur de ses parts détenues dans la SCI à l'un de ses associés et sont donc imposables sur le fondement des dispositions du 111 a du CGI ;
- les rectifications mises à la charge de M. Presciutti ont été établies régulièrement sur la base de prélèvements réalisés en 2014 et 2015 alors que la SAS détenait 90 % et non 20 % de la SCI B.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code général des impôts et le livre des procédures fiscales ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Charpy,
- les conclusions de M. Herold, rapporteur public,
- et les observations de Me Pelloux, représentant M. P.

Considérant ce qui suit :

1. À la suite d'un contrôle sur pièces, l'administration a adressé à M. P une proposition de rectification datée du 12 décembre 2017 portant sur les revenus distribués par la société SCI B. au titre des années 2014 et 2015. Des impositions supplémentaires d'impôt sur le revenu, de contribution sur les hauts revenus et de contributions sociales ont été mises à la charge du requérant selon la procédure de rectification contradictoire, au titre de ces deux années. L'administration a, par une décision du 28 janvier 2019, rejeté la réclamation préalable présentée par M. P. le 5 décembre 2018. M. P. demande la décharge des impositions litigieuses pour un montant en droits et pénalités de 22 639 euros.

Sur les conclusions à fin de décharge :

Sur la régularité de la procédure d'imposition :

2. Aux termes de l'article L 411-2 du code des relations entre le public et l'administration : « *Toute décision administrative peut faire l'objet, dans le délai imparti pour l'introduction d'un recours contentieux, d'un recours gracieux ou hiérarchique qui interrompt le cours de ce délai. (...)* ».

3. Le requérant ne saurait utilement invoquer le droit à un recours hiérarchique prévu par les dispositions précitées de l'article L 411-2 du code des relations entre le public et l'administration dès lors que la proposition de rectification par laquelle le l'administration informe le contribuable des rehaussements qu'elle entend mettre en œuvre n'est pas une décision administrative au sens des dispositions précitées.

Sur le bien-fondé des impositions :

4. D'une part, aux termes de l'article 111 du code général des impôts : « *Sont notamment considérés comme revenus distribués : / a. Sauf preuve contraire, les sommes mises à la disposition des associés directement ou par personnes ou sociétés interposées à titre d'avances, de prêts ou d'acomptes. / (...) c. Les rémunérations et avantages occultes ; (...)* » ; d'autre part, en vertu des articles 8, 218 bis et 238 bis K du code général des impôts, les personnes morales passibles de l'impôt sur les sociétés sont imposables à raison des bénéficiaires, déterminés selon les règles prévues pour l'impôt sur les sociétés, réalisés par les sociétés de personnes dont elles sont associées, dans la mesure des parts qu'elles détiennent.

5. Il résulte de l'instruction qu'en 2014 et 2015, M. P., qui était associé minoritaire de la SCI B., dont 90 % des parts sociales étaient détenues par la SAS A., et qui détenait lui-même 4 % des parts sociales de la SAS A., a effectué plusieurs prélèvements sur un compte courant d'associé ouvert dans les écritures de la SCI. Bien que ce compte présente un solde débiteur de 321 547 euros pour 2014 et de 308 216 euros pour 2015, l'administration a constaté que les sommes de 22 085 euros et de 13 000 euros ont été prélevées par le requérant au cours respectivement de 2014 et 2015. Compte tenu de la répartition des parts entre les associés de la SCI, l'administration a estimé que l'appréhension directe par M. P. de cette somme traduisait à son profit un revenu distribué au sens du a de l'article 111 du code général des impôts à hauteur de la quote-part détenue dans la SCI B. par la SAS A., soit à hauteur de 19 977 euros pour 2014 et 11 700 euros pour 2015.

6. Si le requérant allègue que ces sommes correspondent à des remboursements de fonds au profit de l'associé d'une société de personnes et qu'elles ne peuvent être regardées comme constitutives d'un revenu au sens de l'article 111 a ou c du code général des impôts, il ne produit toutefois aucun élément ou document établissant que ces sommes correspondaient à des avances ou remboursements de fonds effectués par la SCI B. au profit de M. P., son associé minoritaire.

7. En outre, il résulte de la combinaison entre, d'une part, l'article 111 a du code général des impôts et, d'autre part, les articles 8, 218 bis et 238 bis K de ce code que, sauf preuve contraire, les sommes mises à la disposition des associés à titre d'avances, de prêts ou d'acomptes par une société de personnes dont certains associés sont des personnes morales passibles de l'impôt sur les sociétés, correspondent, dans la mesure de leur participation, à une distribution



imposable chez le bénéficiaire de cette rémunération ou avantage dans la catégorie des revenus de capitaux mobiliers.

8. Il s'ensuit que, comme l'expose l'administration, compte tenu de ce que, d'une part, la SCI B. n'était pas soumise à l'impôt sur les sociétés, et, d'autre part, que la SAS A. détenait 90 % des parts sociales de la SCI, M. P. détenant 4 % de celles de la SAS A., la somme prélevée par M. P. sur son compte associé ouvert dans les écritures de la SCI B. doit être regardée comme une constitutive d'un revenu distribué au sens du a. de l'article 111 du code général des impôts à hauteur des parts de la SAS A. C'est donc à bon droit que l'administration a retenu que la somme totale de 31 677 euros est imposable au titre des revenus de capitaux mobiliers entre les mains de M. P. sur le fondement des dispositions citées au point 7. Les circonstances alléguées à titre subsidiaire par le requérant tirées de ce que, d'une part, M. P. ne soit associé qu'à hauteur de 4 % dans la SAS A., et d'autre part que la SAS A. ne participait qu'à hauteur de 20 % dans la SCI B. au moment de la constatation du compte débiteur en 1994, ce qui, au demeurant n'est pas établi, sont sans incidence.

9. Il résulte de ce qui précède que, par les moyens invoqués, les conclusions de M. P. à fin de décharge des cotisations supplémentaires d'impôt sur le revenu, de contribution sur les hauts revenus et de contributions sociales ainsi que des pénalités correspondantes mises à sa charge au titre des années 2014 et 2015 doivent être rejetées, ainsi que, par voie de conséquence, celles présentées sur le fondement de l'article L 761-1 du code de justice administrative.

#### DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : La requête de M. P. est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à M. P. et à la Direction départementale des finances publiques des Alpes-Maritimes.

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

Mme Mear, présidente,  
Mme Kolf, conseillère,  
Mme Charpy, conseillère,  
Assistées de Mme Sussen, greffière.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 31 décembre 2021.

La rapporteure,

signé

C. CHARPY

La présidente,

signé

J. MEAR

La greffière,

signé

C. SUSSEN

La République mande et ordonne au ministre de l'économie, des finances et de la relance 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° 1901221

---

Mme X et MAIF

---

Mme Gladys Duroux  
Rapporteure

---

Mme Mélanie Moutry  
Rapporteure publique

---

Audience du 16 novembre 2021  
Décision du 7 décembre 2021

---

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 enregistrée le 18 mars 2019, Mme X, et la société M, représentées par la SCP B, demandent au tribunal :

1°) d'annuler la décision implicite par laquelle la commune de Bar sur Loup a rejeté la demande préalable indemnitaire de Mme X ;

2°) de condamner la commune de Bar sur Loup à reconstruire le mur de soutènement conformément aux préconisations techniques du rapport d'expertise ;

3°) de condamner la commune de Bar sur Loup à verser à Mme X la somme de 300 euros par mois à compter du 3 octobre 2015 jusqu'à achèvement des travaux du mur au titre de son préjudice de jouissance ;

4°) de condamner la commune de Bar sur Loup à payer à la société M la somme de 9 075 euros au titre du préjudice matériel ;

5°) de condamner la commune de Bar sur Loup aux entiers dépens ;

6°) de mettre à la charge de la commune de Bar sur Loup la somme de 5 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- le mur de soutènement doit être regardé comme un accessoire de la rue C ;
- elles sont fondées à obtenir l'indemnisation des préjudices subis du fait de l'effondrement du mur de soutènement.

Par un mémoire en défense enregistré le 24 juin 2021, la commune de Bar sur Loup, représentée par Me S., conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 2 000 euros soit mise à la charge de Mme X et de la société M.

Elle fait valoir que :

- le mur de soutènement appartient à Mme X ;
- les moyens de la requête ne sont pas fondés.

Par un courrier en date du 23 septembre 2021, 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 aux fins de condamnation de la commune de Bar sur Loup à reconstruire le mur de soutènement en ce qu'elles tendent au prononcé d'une injonction à titre principal.

Par ordonnance du 27 avril 2021, la clôture d'instruction a été fixée au 30 juin 2021 à 12 heures.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- l'ordonnance du 10 mai 2017 par laquelle le juge des référés du tribunal administratif de Nice a prescrit une expertise et désigné comme expert M. A ;
- le rapport d'expertise de M. A déposé au greffe du tribunal administratif de Nice le 30 août 2018 ;
- l'ordonnance du 4 octobre 2018 par laquelle le président du tribunal administratif de Nice a taxé les frais et honoraires de l'expertise réalisée par M. A à la somme de 8 728,66 euros et les a mis à la charge de Mme X et de son assureur la société M.

Vu le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Duroux, conseillère ;
- les conclusions de Mme Moutry, rapporteure publique ;
- et les observations de Me P, représentant la commune de Bar sur Loup.

Une note en délibéré présentée pour la commune de Bar sur Loup a été enregistrée le 17 novembre 2021.

Considérant ce qui suit :

1. Mme X, est propriétaire d'une parcelle située sur la commune de Bar sur Loup, dont les terres se situent en surplomb d'un mur de soutènement qui longe la rue C. Le 3 octobre 2015, à la suite de fortes pluies, le mur de soutènement s'est effondré sur la voie communale endommageant les terres situées en amont appartenant à la requérante. Par une ordonnance du 10 mai 2017, le juge des référés du tribunal administratif de Nice a ordonné une mesure d'expertise

et nommé un expert qui a déposé son rapport le 30 août 2018. Le 4 janvier 2019, Mme X Titah a formé une demande préalable auprès de la commune de Bar sur Loup qui l'a implicitement rejetée. Par la présente requête, Mme X et la société M demandent au tribunal de condamner la commune de Bar sur Loup à entreprendre les travaux de reconstruction du mur de soutènement, d'une part, et la réparation du préjudice de jouissance et du préjudice matériel subis, d'autre part.

Sur les conclusions indemnitaires :

*En ce qui concerne la responsabilité :*

2. Le maître de l'ouvrage est responsable, même en l'absence de faute, des dommages que les ouvrages publics dont il a la garde peuvent causer aux tiers tant en raison de leur existence que de leur fonctionnement. Il ne peut dégager sa responsabilité que s'il établit que ces dommages résultent de la faute de la victime ou d'un cas de force majeure. Ces tiers ne sont pas tenus de démontrer le caractère grave et spécial du préjudice qu'ils subissent lorsque le dommage présente un caractère accidentel.

3. En premier lieu, en l'absence de titre en attribuant la propriété aux propriétaires des parcelles en bordure desquelles il est édifié ou à des tiers, un mur situé à l'aplomb d'une voie publique et dont la présence évite la chute de matériaux qui pourraient provenir des fonds qui la surplombent doit être regardé comme un accessoire de la voie publique, même s'il a aussi pour fonction de maintenir les terres des parcelles qui la bordent.

4. En l'espèce, il résulte de l'instruction qu'aucun titre n'attribue la propriété du mur en litige à la requérante ou à un tiers. Par ailleurs, ce mur de soutènement permet d'éviter la chute, sur la voie publique, de matériaux qui pourraient provenir du terrain de Mme X, situé en surplomb de cette voie. Par suite, ce mur doit être regardé comme un accessoire de la voie publique et, en l'absence de titre en attribuant la propriété à Mme X ou à un tiers, comme appartenant au domaine public.

5. En second lieu, il résulte du rapport d'expertise, d'une part, que le mur de soutènement, de 16 mètres de long, s'est effondré sur une longueur de 8 mètres rendant inaccessible la planche utilisée comme potager dans la propriété de Mme X. D'autre part, l'origine de cet effondrement provient de la concomitance des intempéries du 3 octobre 2015 et de l'ancienneté du mur datant des années 1800, lequel mur a partiellement cédé sous l'effet de la poussée hydrostatique de l'eau du fait de sa faible rigidité et d'un système de gestion des eaux incomplet. Dans ces conditions, un lien de causalité est établi entre cet ouvrage public et les dommages subis par Mme X en raison de son effondrement.

6. Il résulte de tout ce qui précède que la responsabilité sans faute de la commune de Bar sur Loup doit être engagée pour les dommages causés par le mur de soutènement en litige.

*En ce qui concerne la réparation :*

7. Mme X soutient avoir subi un préjudice de jouissance du fait de l'inaccessibilité de son potager qu'elle évalue à la somme de 300 euros par mois à compter du 3 octobre 2015 jusqu'à achèvement des travaux du mur. Il sera fait une juste appréciation en évaluant ce chef de préjudice à la somme de 4 000 euros.

8. La société M invoque un préjudice matériel de 9 075 euros correspond aux travaux de déblaiement et aux travaux effectués à titre provisoire. Toutefois, seule une facture correspondant à des travaux pour un montant de 8 360 euros est versée au dossier. Il sera donc fait une exacte appréciation du préjudice matériel invoqué par la société M en le fixant à la somme de 8 360 euros.

9. Il résulte de ce qui précède que la commune de Bar sur Loup doit être condamnée à payer à Mme X et à la société M les sommes respectives de 4 000 euros et de 8 360 euros.

Sur les conclusions aux fins d'injonction :

10. Lorsque le juge administratif condamne une personne publique responsable de dommages qui trouvent leur origine dans l'exécution de travaux publics ou dans l'existence ou le fonctionnement d'un ouvrage public, il peut, saisi de conclusions en ce sens, s'il constate qu'un dommage perdure à la date à laquelle il statue du fait de la faute que commet, en s'abstenant de prendre les mesures de nature à y mettre fin ou à en pallier les effets, la personne publique, enjoindre à celle-ci de prendre de telles mesures. Pour apprécier si la personne publique commet, par son abstention, une faute, il lui incombe, en prenant en compte l'ensemble des circonstances de fait à la date de sa décision, de vérifier d'abord si la persistance du dommage trouve son origine non dans la seule réalisation de travaux ou la seule existence d'un ouvrage, mais dans l'exécution défectueuse des travaux ou dans un défaut ou un fonctionnement anormal de l'ouvrage et, si tel est le cas, de s'assurer qu'aucun motif d'intérêt général, qui peut tenir au coût manifestement disproportionné des mesures à prendre par rapport au préjudice subi, ou aucun droit de tiers ne justifie l'abstention de la personne publique. En l'absence de toute abstention fautive de la personne publique, le juge ne peut faire droit à une demande d'injonction, mais il peut décider que l'administration aura le choix entre le versement d'une indemnité dont il fixe le montant et la réalisation de mesures dont il définit la nature et les délais d'exécution.

11. Il résulte de l'instruction que le dommage subi par la requérante persiste à la date du présent jugement en raison de l'abstention fautive de la commune de Bar sur Loup de réaliser les travaux de reconstruction du mur de soutènement, accessoire de la voie publique. Il ne résulte pas de l'instruction que les travaux préconisés par l'expert, évalués à un montant entre 120 000 et 130 000 euros, se heurtent à un motif d'intérêt général ou aux droits des tiers ni qu'ils représentent un coût disproportionné pour la collectivité. Dans ces conditions, il y a lieu d'enjoindre à la commune de Bar sur Loup de réaliser lesdits travaux dans un délai de huit mois à compter de la notification du présent jugement.

Sur les frais d'expertise :

12. En l'application de l'article R. 761-1 du code de justice administrative, les frais de l'expertise ordonnée par l'ordonnance du 10 mai 2017 susvisée, liquidés et taxés à la somme de 8 728,66 euros par ordonnance du président du tribunal du 4 octobre 2018, doivent être mis à la charge définitive de la commune de Bar sur Loup.

Sur les frais liés au litige :

13. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Bar sur Loup la somme globale de 1 000 euros à verser à Mme X et à la société M au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. En revanche, ces dispositions

font obstacle à ce qu'une quelconque somme soit mise à la charge de Mme X et à la société M, qui ne sont pas partie perdante.

D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : La commune de Bar sur Loup est condamnée à verser la somme de 4 000 euros à Mme X.

Article 2 : La commune de Bar sur Loup est condamnée à verser la somme de 8 360 euros à la société M.

Article 3 : Il est enjoint à la commune de Bar sur Loup de procéder à la reconstruction du mur de soutènement située à l'aplomb de la rue C, dans un délai de huit mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 4 : Les frais d'expertise liquidés à la somme de 8 728,66 euros par une ordonnance du président du tribunal du 4 octobre 2018 sont mis à la charge définitive de la commune de Bar sur Loup.

Article 5 : La commune de Bar sur Loup versera à Mme X et à la société M une somme globale de 1 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 6 : Les conclusions de la commune de Bar sur Loup tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 7 : Le présent jugement sera notifié à Mme X, à la société M et à la commune de Bar sur loup.

Copie sera transmise à l'expert.

Délibéré après l'audience du 16 novembre 2021, à laquelle siégeaient :

M. Pascal, président,  
Mme Duroux, conseillère,  
Mme Chaumont, conseillère,  
assistés de Mme Génovèse, greffière.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 7 décembre 2021.

La rapporteure,

signé

G. DUROUX

Le président,

signé

F. PASCAL

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 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° 2104698**

---

M. X

---

M. Frédéric Pascal  
Rapporteur

---

Mme Mélanie Moutry  
Rapporteuse publique

---

Audience du 26 octobre 2021  
Décision du 16 novembre 2021

---

335-01-03  
335-03  
C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Nice

(5<sup>ème</sup> Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 17 août et le 6 octobre 2021, complétés par une pièce produite le 15 octobre 2021, M. X, représenté par Me D, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler l'arrêté du 12 août 2021 par lequel le préfet des Alpes-Maritimes lui a retiré son titre de séjour, lui a fait obligation de quitter le territoire français sans délai, a fixé le pays de destination et a prononcé à son encontre une interdiction de retour sur le territoire français d'une durée d'un an ;

2°) d'enjoindre au préfet des Alpes-Maritimes de lui délivrer un titre de séjour portant la mention « Article 50 TUE/Article 18(1) Accord de retrait du Royaume-Uni de l'UE » ;

3°) de mettre à la charge de l'État la somme de 1 800 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- l'arrêté du 12 août 2021 est entaché d'erreurs de droit ;
- cette décision procède d'une erreur manifeste d'appréciation sur la menace à l'ordre public, la réalité de sa résidence en France depuis plus de cinq ans et l'intensité de ses liens personnels et familiaux.

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

Vu les pièces du dossier.

Vu :

- l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique du 12 novembre 2019 ;
- la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 ;
- le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
- le décret n° 2020-1417 du 19 novembre 2020 ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique du 26 octobre 2021 :

- le rapport de M. Pascal, président-rapporteur ;
- les conclusions de Mme Moutry, rapporteure publique ;
- et les observations de Me D, représentant M. X.

Considérant ce qui suit :

1. M. X, ressortissant de nationalité britannique né le 14 août 1968, a sollicité, le 14 juin 2021, son admission au séjour et s'est vu remettre un titre de séjour valable jusqu'au 5 mai 2031. Par un arrêté du 12 août 2021, le préfet des Alpes-Maritimes a retiré le titre de séjour de M. X, lui a fait obligation de quitter le territoire français sans délai, a fixé le pays de destination et a prononcé à son encontre une interdiction de retour sur le territoire français d'une durée d'un an. M. X demande l'annulation de cet arrêté.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. D'une part, aux termes de l'article 18 de l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique du 12 novembre 2019, relatif à la délivrance des titres de séjour : « 1. *L'État d'accueil peut exiger des citoyens de l'Union ou des ressortissants du Royaume-Uni, des membres de leur famille respective et des autres personnes qui résident sur son territoire dans les conditions énoncées au présent titre, qu'ils demandent un nouveau statut de résident qui leur confère les droits prévus au présent titre et un document attestant ce statut, qui peut être sous forme numérique. La demande d'un tel statut de résident est soumise aux conditions suivantes : a) la procédure de demande a pour objet de vérifier si le demandeur peut bénéficier des droits de séjour énoncés au présent titre. Si tel est le cas, le demandeur a le droit de se voir accorder le statut de résident et le document attestant de ce statut (...)* ». Aux termes du 1 de l'article 20 de ce même accord : « *le comportement des citoyens de l'Union des ressortissants du Royaume-Uni, des membres de leur famille et des autres personnes qui exercent des droits en vertu du présent titre, lorsque ce comportement s'est produit avant la fin de la période de transition, est examiné conformément au chapitre VI de la directive 2004/38/CE* ».

Par ailleurs, aux termes de l'article 27 de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres : « 1. *Sous réserve des dispositions du présent chapitre, les États membres peuvent restreindre la liberté de circulation et de séjour d'un citoyen de l'Union ou d'un membre de sa famille, quelle que soit sa nationalité, pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique (...).* / 2. *Les mesures d'ordre public ou de sécurité publique doivent respecter le principe de proportionnalité et être fondées exclusivement sur le comportement personnel de l'individu concerné. L'existence de condamnations pénales antérieures ne peut à elle seule motiver de telles mesures (...)* ».

3. D'autre part, aux termes de l'article 21 du décret du 19 novembre 2020 concernant l'entrée, le séjour, l'activité professionnelle et les droits sociaux des ressortissants étrangers bénéficiaires de l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique : « *Sous réserve des dispositions de l'article 28, un titre de séjour d'une durée de validité de dix ans portant la mention « Séjour permanent - Article 50 TUE/Article 18(1) Accord de retrait du Royaume-Uni de l'UE » est délivré de plein droit au ressortissant étranger mentionné aux 1° à 4° de l'article 3 s'il satisfait à l'une des conditions suivantes : 1° Il lui a été délivré, avant le 1er janvier 2021, un titre de séjour permanent en application de l'article L. 122-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ; 2° Il a résidé en France pendant cinq années et y séjourne régulièrement conformément aux dispositions des articles 13 à 19 (...)* ». Aux termes de l'article 28 de ce même décret : : « *L'entrée sur le territoire français et la délivrance des titres de séjour et documents de circulation prévus par le présent décret peuvent être refusées si la présence du demandeur constitue une menace pour l'ordre public. / Si le comportement à l'origine de cette menace s'est produit avant le 1<sup>er</sup> janvier 2021, l'entrée et la délivrance du titre de séjour ou du document de circulation peuvent être refusées à la condition que ce comportement représente une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société* ».

4. Il ressort des pièces du dossier que M. X a présenté une demande de séjour, le 14 juin 2021, après la période transitoire qui a pris fin le 21 décembre 2020 et qu'un titre de séjour d'une durée d'une durée de validité de dix ans, valable jusqu'au 5 mai 2031, lui a été délivré en application des dispositions précitées aux points 2 et 3 qui régissent la délivrance des titres de séjour aux ressortissants britanniques après la période transitoire. Il est constant que la décision attaquée par laquelle le préfet des Alpes-Maritimes a retiré au requérant son titre de séjour ne vise pas ces dispositions, mais est fondée uniquement sur des articles du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, inapplicables à la situation de M. X, ressortissant britannique et, au surplus, au retrait du titre de séjour de dix ans qui lui a été délivré. Par suite, le requérant est fondé à soutenir que le préfet a entaché la décision attaquée d'une erreur de droit.

5. Il résulte de ce qui précède et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, que M. X est fondé à demander l'annulation de l'arrêté du 12 août 2021 par lequel le préfet des Alpes-Maritimes lui a retiré son titre de séjour, lui a fait obligation de quitter le territoire français sans délai, a fixé le pays de destination et a prononcé à son encontre une interdiction de retour sur le territoire français d'une durée d'un an.

**Sur les conclusions à fin d'injonction :**

6. L'exécution du présent jugement, qui fait revivre la carte de séjour de dix ans délivré à M. X n'implique aucune mesure d'exécution.

**Sur les frais liés au litige :**

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

9. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'État une somme de 800 (huit-cents) euros à verser à M. X, en application des dispositions précitées.

**D E C I D E :**

**Article 1<sup>er</sup>** : L'arrêté du préfet des Alpes-Maritimes du 12 août 2021 est annulé.

**Article 2** : L'État versera à M. X une somme de 800 (huit-cents) euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

**Article 3** : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

**Article 4** : Le présent jugement sera notifié à M. X et au préfet des Alpes-Maritimes.

Copie en sera transmis au ministre de l'intérieur ainsi qu'au procureur de la République près le tribunal judiciaire de Grasse.

Délibéré après l'audience du 26 octobre 2021 à laquelle siégeaient :

- M. Pascal, président-apporteur ;
  - Mme Chaumont, conseillère ;
  - Mme Duroux, conseillère ;
- assistés de Mme Antoine, greffière.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 16 novembre 2021.

Le président,

L'assesseure la plus ancienne,

signé

signé

F. PASCAL

A.-C. CHAUMONT

La greffière,

signé

BP. ANTOINE

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° 2001823**

---

Mme C

---

Mme Barbara Le Guennec  
Rapporteure

---

Mme Sophie Belguèche  
Rapporteure publique

---

Audience du 1<sup>er</sup> décembre 2021  
Décision du 15 décembre 2021

---

36-10-06-04  
D

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Nice

(6<sup>ème</sup> chambre)

Vu la procédure suivante :

*Procédure antérieure :*

Par une ordonnance n° 1904935 du 20 novembre 2019, le président de la 6<sup>ème</sup> chambre du tribunal administratif de Nice a rejeté, sur le fondement du 4° de l'article R. 222-1 du code de justice administrative, la demande de Mme C tendant à l'annulation de la décision du 26 octobre 2018 comme étant manifestement irrecevable.

Par un arrêt n°19MA05204 du 7 avril 2020, la Cour administrative d'appel de Marseille, a annulé l'ordonnance n° 1904935 du 20 novembre 2019 du président de la 6<sup>ème</sup> chambre du tribunal administratif de Nice et a renvoyé l'affaire devant le tribunal.

*Procédure devant le tribunal :*

Par une requête, enregistrée le 14 octobre 2019, sous le n°1904935, puis après renvoi, sous le n°2001823, et des mémoires complémentaires, enregistrés les 3 mars et 22 octobre 2021, Mme C, représentée par Me Olivier Krebs, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler la décision du 26 octobre 2018 par laquelle le maire de la commune de Saint-Jeannet a rejeté sa demande tendant à l'octroi d'une allocation d'aide au retour à l'emploi ;

2°) d'enjoindre au maire de la commune de Saint-Jeannet de procéder, dans un délai de trois mois à compter de la notification du jugement à intervenir, au calcul et au versement des allocations d'aide au retour à l'emploi qui lui sont dues, assorties des intérêts au taux légal sur chacun des versements périodiques qui auraient dû être faits, à compter des dates respectives de ces versements ;

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

Mme C soutient que :

- elle remplit les conditions pour bénéficier de l'aide au retour à l'emploi ;
- la commune de Saint-Jeannet ne peut utilement invoquer une quelconque absence de recherche d'emploi.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 12 janvier et 22 mars 2021, la commune de Saint-Jeannet, représentée par Me Soares, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de la requérante la somme de 2 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

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

Vu les autres pièces du dossier.

Vu le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique du 1<sup>er</sup> décembre 2021 :

- le rapport de Mme Le Guennec, rapporteure,
- les conclusions de Mme Belguèche, rapporteure publique,
- et les observations de Me Gadd, substituant Me Soares, représentant la commune de Saint-Jeannet.

Considérant ce qui suit :

1. Mme C, adjoint administratif territorial de 2<sup>ème</sup> classe, exerçait ses fonctions au sein de la commune de Saint-Jeannet. Après avis de la commission de réforme des fonctionnaires des collectivités locales en date des 31 janvier 2017 et 29 mai 2017 auprès de la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL), le maire de la commune l'a, par un arrêté du 21 novembre 2017, placée d'office à la retraite pour invalidité à compter du 1<sup>er</sup> décembre 2017. Par une décision du 26 octobre 2018, la demande d'aide au retour à l'emploi que Mme C avait présentée a été rejetée. Par une ordonnance n° 1904935 du 20 novembre 2019, le président de la 6<sup>ème</sup> chambre du tribunal administratif de Nice a rejeté, sur le fondement du 4<sup>o</sup> de l'article R. 222-1 du code de justice administrative, la demande de Mme C tendant à l'annulation de la décision du 26 octobre 2018 comme étant manifestement irrecevable. Par un arrêt n°19MA05204 du 7 avril 2020, la Cour administrative d'appel de Marseille, a annulé l'ordonnance n° 1904935 du 20 novembre 2019 du président de la 6<sup>ème</sup> chambre du tribunal administratif de Nice et a renvoyé l'affaire devant le tribunal administratif de Nice. Par la présente requête, Mme C demande l'annulation de la décision du 26 octobre 2018.

Sur l'office du juge :

2. Lorsqu'il statue sur un recours dirigé contre une décision par laquelle l'administration, sans remettre en cause des versements déjà effectués, détermine les droits d'une personne en matière d'aide ou d'action sociale, de logement ou au titre des dispositions en faveur des travailleurs privés d'emploi, et sous réserve du contentieux du droit au logement opposable, 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 les droits de l'intéressé, en tenant compte de l'ensemble des circonstances de fait qui résultent de l'instruction et, notamment, du dossier qui lui est communiqué en application de l'article R. 772-8 du code de justice administrative. Au vu de ces éléments, il lui appartient d'annuler ou de réformer, s'il y a lieu, cette décision, en fixant alors lui-même tout ou partie des droits de l'intéressé et en le renvoyant, au besoin, devant l'administration afin qu'elle procède à cette fixation pour le surplus, sur la base des motifs de son jugement. Dans le cas d'un contentieux portant sur les droits au revenu de remplacement des travailleurs privés d'emploi, c'est au regard des dispositions applicables et de la situation de fait existant au cours de la période en litige que le juge doit statuer.

3. Aux termes de l'article L. 5421-1 du code du travail : « *En complément des mesures tendant à faciliter leur reclassement ou leur conversion, les personnes aptes au travail et recherchant un emploi ont droit à un revenu de remplacement dans les conditions fixées au présent titre* ». L'article 1<sup>er</sup> du règlement général annexé à la convention du 14 mai 2014 relative à l'indemnisation du chômage agréée par l'arrêté du 25 juin 2014 du ministre du travail, de l'emploi et du dialogue social prévoit que : « *Le régime d'assurance chômage assure un revenu de remplacement dénommé allocation d'aide au retour à l'emploi, pendant une durée déterminée, aux salariés involontairement privés d'emploi qui remplissent des conditions d'activité désignées période d'affiliation, ainsi que des conditions d'âge, d'aptitude physique, de chômage, d'inscription comme demandeur d'emploi, de recherche d'emploi* ». Ces dispositions sont applicables aux agents des collectivités territoriales dans les conditions prévues par l'article L. 5424-1 du code du travail. Il appartient aux collectivités territoriales qui assurent la charge et la gestion de l'indemnisation de leurs agents en matière d'allocation d'aide au retour à l'emploi de s'assurer, lorsqu'ils demandent le bénéfice de cette allocation, qu'ils remplissent l'ensemble des conditions auxquelles son versement est subordonné.

4. En premier lieu, l'ouverture du droit à l'allocation d'aide au retour à l'emploi sollicitée par Mme C était subordonnée à la condition, prévue à l'article L. 5421-1 du code du travail cité au point 3, reprise à l'article 1<sup>er</sup> du règlement annexé à la convention du 14 mai 2014, qu'elle soit physiquement apte au travail. Le contrôle de cette condition relève, en vertu de l'article R. 5426-1 de ce code, de la compétence du préfet. En application de l'article L. 5411-5 du code du travail, les « *personnes invalides mentionnées aux 2° et 3° de l'article L. 341-4 du code de la sécurité sociale, bénéficiaires à ce titre d'un avantage social lié à une incapacité totale de travail, ne peuvent être inscrites sur la liste des demandeurs d'emploi pendant la durée de leur incapacité* ». Aux termes de l'article L. 341-4 du code de la sécurité sociale : « *En vue de la détermination du montant de la pension, les invalides sont classés comme suit : / 1°) invalides capables d'exercer une activité rémunérée ; / 2°) invalides absolument incapables d'exercer une profession quelconque ; / 3°) invalides qui, étant absolument incapables d'exercer une profession, sont, en outre, dans l'obligation d'avoir recours à l'assistance d'une tierce personne pour effectuer les actes ordinaires de la vie.* »

5. En l'espèce, si la commune de Saint-Jeannet fait valoir que Mme C se trouvait, à la date de sa demande d'allocation d'aide au retour à l'emploi, dans une situation d'invalidité l'empêchant, en application de l'article L. 5411-5 du code du travail, de lui accorder le bénéfice



de cette allocation, il résulte de l'instruction que l'intéressée était inscrite à cette date sur la liste des demandeurs d'emploi. Mme C. satisfaisait à la condition d'aptitude à l'emploi aussi longtemps qu'elle demeurait inscrite sur cette liste. Il revenait, le cas échéant, à la commune, qui ne pouvait utilement opposer à l'intéressée l'avis concluant à son inaptitude totale et définitive à toutes fonctions émis le 29 mai 2017 par la commission de réforme des fonctionnaires dans le cadre de la procédure préalable à sa mise à la retraite d'office pour invalidité de la fonction publique territoriale, cette procédure étant indépendante de celle selon laquelle s'apprécie l'aptitude au travail des personnes involontairement privées d'emploi, de saisir le préfet en vue que soit contrôlée l'aptitude physique au travail de Mme C.

6. En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 5421-3 du code du travail : « *La condition de recherche d'emploi requise pour bénéficiaire d'un revenu de remplacement est satisfaite dès lors que les intéressés sont inscrits comme demandeurs d'emploi et accomplissent, à leur initiative ou sur proposition de l'un des organismes mentionnés à l'article L. 5311-2, des actes positifs et répétés en vue de retrouver un emploi, de créer ou de reprendre une entreprise* ». Sur le fondement des articles L. 5426-1 et L. 5426-2 de ce code, dans leur rédaction applicable au litige, le contrôle de la recherche d'emploi est exercé par les agents de Pôle emploi et le revenu de remplacement est supprimé ou réduit par l'autorité administrative pour les personnes qui ne peuvent justifier de l'accomplissement d'actes positifs et répétés en vue de retrouver un emploi, de créer ou de reprendre une entreprise, dans les conditions prévues à ses articles R. 5426-3 à R. 5426-14.

7. Si l'existence d'actes positifs et répétés accomplis en vue de retrouver un emploi est une condition mise par les dispositions précitées au maintien de l'allocation d'aide au retour à l'emploi, elle ne saurait conditionner l'ouverture du droit à cette allocation.

8. Ainsi, la commune de Saint-Jeannet ne peut utilement invoquer, pour justifier le rejet opposé à la demande d'allocation présentée par Mme C, l'absence d'actes positifs et répétés de recherche d'emploi accomplis avant cette demande.

9. Par suite, et dès lors qu'il est constant qu'à la date de sa demande, Mme C remplissait également les autres conditions auxquelles est subordonné l'octroi de l'allocation d'aide au retour à l'emploi, elle avait droit à cette allocation et elle est fondée à demander l'annulation de la décision par laquelle le maire de Saint-Jeannet a refusé de la lui accorder. En revanche, l'état de l'instruction ne permettant pas de déterminer le montant exact des droits de Mme C, il y a lieu de la renvoyer devant la commune de Saint-Jeannet pour que soient calculées et versées, dans un délai de trois mois, les allocations d'aide au retour à l'emploi qui lui sont dues, assorties des intérêts au taux légal sur chacun des versements périodiques qui auraient dû être faits, à compter des dates respectives de ces versements.

#### Sur les frais liés au litige :

10. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de la commune de Saint-Jeannet une somme de 800 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. En revanche, les dispositions précitées font obstacle à ce que soit mise à la charge de Mme C, qui n'est pas partie perdante, la somme demandée par la commune de Saint-Jeannet au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

## D E C I D E :

Article 1 : La décision du maire de Saint-Jeannet en date du 26 octobre 2018 refusant d'accorder à Mme C le bénéfice de l'allocation d'aide au retour à l'emploi est annulée.

Article 2 : Mme C est renvoyée devant la commune de Saint-Jeannet pour qu'il soit procédé, dans les trois mois suivant la notification de la présente décision, au calcul et au versement des allocations d'aide au retour à l'emploi qui lui sont dues, assorties des intérêts au taux légal, conformément aux motifs de la présente décision.

Article 3 : La commune de Saint-Jeannet versera à Mme C une somme de 800 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Les conclusions présentées par la commune de Saint-Jeannet au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : La présente décision sera notifiée Mme C et à la commune de Saint-Jeannet.

Délibéré après l'audience du 1<sup>er</sup> décembre 2021, à laquelle siégeaient :  
M. Emmanuelli, président,  
Mme Le Guennec, conseillère,  
Mme Soler, conseillère,  
Assistés de M. Crémieux, greffier.

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

La rapporteure,

Le président,

B. Le Guennec

O. Emmanuelli

Le greffier,

D. Crémieux

La République mande et ordonne au préfet des Alpes-Maritimes en ce qui le concerne ou à tous les huissiers de justice 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° 1905565

---

METROPOLE NICE CÔTE D'AZUR

---

Mme Gladys Duroux  
Rapporteuse

---

Mme Mélanie Moutry  
Rapporteuse publique

---

Audience du 16 novembre 2021

Décision du 7 décembre 2021

---

37-07-01

C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Nice

(5ème Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 20 novembre 2019, la métropole Nice Côte d'Azur, représentée par Me C. , demande au tribunal d'homologuer le protocole transactionnel relatif au service d'automobiles électriques en auto-partage conclu le 13 novembre 2019 avec la société X.

Elle soutient que :

- le tribunal administratif est compétent pour homologuer la transaction ;
- les parties ont consenti à la transaction ;
- l'objet de la convention est licite ;
- la transaction ne constitue pas une libéralité de la part de la métropole de Nice Côte d'Azur ;
- la transaction ne méconnaît aucune règle d'ordre public.

Par un mémoire en observation enregistré le 24 janvier 2020, la société X, représentée par Me L., s'associe à la demande de la métropole Nice Côte d'Azur tendant à l'homologation du protocole transactionnel conclu le 13 novembre 2019.

Par ordonnance du 26 janvier 2021, la clôture d'instruction a été fixée au 26 mars 2021 à 11h00.

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 Duroux, conseillère,
- les conclusions de Mme Moutry, rapporteure publique,
- et les observations de Me C. représentant la métropole Nice Côte d'Azur, et de Me D., représentant la société X.

Une note en délibéré présentée pour la métropole Nice Côte d'Azur a été enregistrée le 18 novembre 2021.

Considérant ce qui suit :

1. Par un contrat de délégation de service public conclu le 21 janvier 2011, la métropole de Nice Côte d'Azur a confié à la société X la mise en place et l'exploitation d'un service d'automobiles électriques en auto-partage. Les résultats d'exploitation de ce service ont conduit les deux parties à envisager la résiliation du contrat de délégation de service public avant son échéance. Afin de régler les conséquences financières de cette résiliation anticipée, une médiation a été engagée par une ordonnance du président du tribunal administratif du 26 octobre 2018. Toutefois, les parties ont renoncé à cette médiation tout en poursuivant leurs discussions pour parvenir à la conclusion d'un protocole transactionnel le 13 novembre 2019. Par la présente requête, la métropole de Nice Côte d'Azur demande au tribunal d'homologuer cette transaction.

2. Aux termes de l'article 1103 du code civil : « *Les contrats légalement formés tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faits.* ». Aux termes de l'article 2044 du même code : « *La transaction est un contrat par lequel les parties, par des concessions réciproques, terminent une contestation née, ou préviennent une contestation à naître. / Ce contrat doit être rédigé par écrit* ».

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 transactionnel du 13 novembre 2019 a été conclu en vue de définir les conséquences financières de la résiliation de la délégation de service public pour la mise en place et l'exploitation d'un service d'automobiles électriques en auto-partage. Il n'a donc pas pour but de mettre fin à une contestation précédemment portée devant le juge administratif et il ne vise pas à remédier à une situation telle que celle créée par une annulation ou la constatation d'une illégalité ne pouvant donner lieu à régularisation. Il ne résulte pas non plus de l'instruction, que l'exécution du protocole se heurte à des difficultés particulières, la seule circonstance que la transaction vise à régler la cessation anticipée d'une convention de délégation de service public comportant des enjeux financiers n'étant pas de nature à établir, par elle-même, l'existence de telles difficultés. Par conséquent, il n'appartient pas au juge administratif de statuer sur l'homologation d'un tel accord

5. Il résulte de tout ce qui précède que la demande d'homologation soumise au tribunal par la métropole Nice Côte d'Azur est irrecevable et doit donc être rejetée.

D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : La requête de la métropole de Nice Côte d'Azur est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à la métropole de Nice Côte d'Azur et à la société X.

Délibéré après l'audience du 16 novembre 2021, à laquelle siégeaient :

M. Pascal, président,  
Mme Duroux, conseillère,  
Mme Chaumont, conseillère,  
assistés de Mme Génovèse, greffière.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 7 décembre 2021.

La rapporteure,

signé

G. DUROUX

Le président,

signé

F.PASCAL

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 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° 1900348

---

SCI X

---

Mme Gladys Duroux  
Rapporteure

---

Mme Mélanie Moutry  
Rapporteure publique

---

Audience du 16 novembre 2021  
Décision du 7 décembre 2021

---

49-05-001-02  
C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Nice

(5ème Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 22 janvier 2019 et des pièces complémentaires communiquées le 1<sup>er</sup> février 2010, la SCI X, représentée par Me M, demande au tribunal :

1°) l'annulation du titre exécutoire n° 00886 du 12 avril 2017 émis pour le recouvrement d'une créance de la commune de Grasse d'un montant de 305,19 euros ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Grasse le remboursement des frais bancaires occasionnés par l'opposition à tiers détenteur pour un montant de 159 euros ;

3°) de mettre à la charge du comptable public de la trésorerie Grasse municipale et banlieue la somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le titre exécutoire est entaché d'un vice de forme en ce qu'il ne mentionne pas les textes et le fait générateur sur lesquels est fondée la créance ainsi que les bases de la liquidation de la créance ;
- il est dépourvu de base légale.

Par un mémoire en défense, enregistré le 1<sup>er</sup> avril 2020, la commune de Grasse conclut au rejet de la requête.

Elle fait valoir que les moyens de la requête ne sont pas fondés.

Par ordonnance du 27 mai 2021, la clôture d'instruction a été fixée au 17 juin 2021 à 12 heures.

Par un courrier en date du 9 novembre 2021, 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 aux fins de remboursement des frais bancaires occasionnés par l'opposition à tiers détenteur, qui doivent être regardées comme des conclusions indemnitaires, pour défaut de demande préalable indemnitaire.

Un mémoire en réponse au moyen d'ordre public a été enregistré le 9 novembre 2021 pour la SCI X.

L'affaire a été renvoyée en formation collégiale en application de l'article R. 222-19 du code de justice administrative.

Vu :

- l'ordonnance du 15 mars 2017, par laquelle le président du tribunal administratif de Nice a taxé les frais des opérations de constat réalisé par M. C à la somme de 904,14 euros et les a mis à la charge de la commune de Grasse ;
- les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de la construction et de l'habitation ;
- 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 Duroux, conseillère,
- et les conclusions de Mme Moutry, rapporteure publique.

Considérant ce qui suit :

1. Dans le cadre d'une procédure de péril imminent visant l'immeuble situé place aux H à Grasse, appartenant à la SCI X, le maire de la commune de Grasse a saisi le tribunal administratif aux fins de désignation d'un expert. Par une ordonnance du tribunal administratif de Nice du 7 mars 2017, M. C a été désigné en qualité d'expert. Le 15 mars 2017, à la suite du rapport d'expertise remis le 9 mars 2017, le maire de Grasse a pris un arrêté de péril imminent demandant à la SCI X de procéder à la purge des éléments dangereux de la façade afin de mettre fin au péril. Par un arrêté du 31 mars 2021, le maire de Grasse a prononcé la levée de péril. Afin d'obtenir le remboursement des frais d'expertise mis à sa charge, la commune de Grasse a émis un titre exécutoire le 12 avril 2017 à l'encontre de la SCI X pour un montant de 305,19 euros. La SCI X demande au tribunal l'annulation de ce titre exécutoire.

Sur les conclusions aux fins d'annulation du titre d'exécutoire :

2. Aux termes de l'article L. 511-1 du code de la construction et de l'habitation, dans sa version applicable au litige : « *Le maire peut prescrire la réparation ou la démolition des murs, bâtiments ou édifices quelconques lorsqu'ils menacent ruine et qu'ils pourraient, par leur effondrement, compromettre la sécurité ou lorsque, d'une façon générale, ils n'offrent pas les garanties de solidité nécessaires au maintien de la sécurité publique, dans les conditions prévues à l'article L. 511-2. Toutefois, si leur état fait courir un péril imminent, le maire ordonne préalablement les mesures provisoires indispensables pour écarter ce péril, dans les conditions prévues à l'article L. 511-3. (...)* ». Aux termes de l'article L. 511-3 du même code, dans sa version applicable au litige : « *En cas de péril imminent, le maire, après avertissement adressé au propriétaire, demande à la juridiction administrative compétente la nomination d'un expert qui, dans les vingt-quatre heures qui suivent sa nomination, examine les bâtiments, dresse constat de l'état des bâtiments mitoyens et propose des mesures de nature à mettre fin à l'imminence du péril s'il la constate. / Si le rapport de l'expert conclut à l'existence d'un péril grave et imminent, le maire ordonne les mesures provisoires nécessaires pour garantir la sécurité, notamment, l'évacuation de l'immeuble. / Dans le cas où ces mesures n'auraient pas été exécutées dans le délai imparti, le maire les fait exécuter d'office. En ce cas, le maire agit en lieu et place des propriétaires, pour leur compte et à leurs frais. (...)* ». Selon l'article L. 511-4 de ce même code, alors en vigueur : « *Les frais de toute nature, avancés par la commune lorsqu'elle s'est substituée aux propriétaires ou copropriétaires défaillants, en application des dispositions des articles L. 511-2 et L. 511-3, sont recouverts comme en matière de contributions directes. (...)* ».

3. Il résulte de l'article L. 511-3 et de l'article L. 511-4 du code de la construction et de l'habitation précités que le maire qui, s'étant substitué au propriétaire ou aux copropriétaires défaillants, a fait usage des pouvoirs d'exécution d'office qui lui sont reconnus par les dispositions du troisième alinéa de l'article L. 511-3, est alors en droit de rendre débitrice de la créance que la collectivité détient, la personne qui a la qualité de propriétaire ou de copropriétaire de l'immeuble à la date d'expiration du délai imparti par la mise en demeure d'exécuter les travaux. En revanche, si le propriétaire de l'immeuble a réalisé les mesures prescrites par l'arrêté de péril imminent, les dispositions précitées n'autorisent pas la collectivité à procéder au recouvrement sur celui-ci d'une somme correspondant aux frais d'expertise et elle supporte donc définitivement les frais d'expertise mis à sa charge par la juridiction qui l'a ordonnée.

4. En l'espèce, il résulte de l'instruction que l'expert désigné par le tribunal administratif de Nice a relevé que l'immeuble situé place auxH à Grasse, appartenant à la SCI X, présentait un péril imminent. Par un arrêté de péril du 15 mars 2017, le maire de Grasse a demandé à la SCI X de procéder aux travaux nécessaires pour purger les éléments dangereux de la façade afin de mettre fin à l'imminence du péril. Après avoir constaté que la SCI X avait réalisé lesdits travaux, le maire de Grasse a prononcé la main levée de péril par un arrêté du 31 mars 2017. Les travaux prescrits par l'arrêté de péril ayant été réalisés par la SCI X, la commune de Grasse n'était donc pas autorisée à procéder au recouvrement de la somme correspondant aux frais d'expertise mis à sa charge. Par suite, la SCI requérante est fondée à soutenir que le titre exécutoire est dépourvu de fondement légal.

5. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, que la SCI X est fondée à demander l'annulation du titre exécutoire émis à son encontre le 12 avril 2017 pour un montant de 305,19 euros.

Sur les conclusions aux fins de remboursement des frais bancaires occasionnés par l'opposition à tiers détenteur :



6. La SCI X demande de mettre à la charge de la commune de Grasse les frais bancaires occasionnés par l'opposition à tiers détenteurs d'un montant de 159 euros prélevés sur son compte bancaire le 23 novembre 2018. Ces conclusions, qui tendent au versement d'une somme d'argent, doivent être regardées comme des conclusions indemnitaires. Toutefois, en l'absence de demande préalable, elles sont irrecevables et doivent donc être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

7. La SCI X demande que soit mise à la charge du comptable public de la trésorerie Grasse municipale et banlieue la somme de 3 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Toutefois, ces conclusions, qui sont mal dirigées, ne peuvent qu'être rejetées.

D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup>: Le titre exécutoire n° 00886 du 12 avril 2017 d'un montant de 305,19 euros émis pour le recouvrement d'une créance de la commune de Grasse est annulé.

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

Article 3: Le présent jugement sera notifié à la SCI X, à la commune de Grasse.

Copie en sera adressée à la trésorerie de Grasse municipale et banlieue.

Délibéré après l'audience du 16 novembre 2021, à laquelle siégeaient :

M. Pascal, président,  
Mme Duroux, conseillère,  
Mme Chaumont, conseillère,  
assistés de Mme Génovèse, greffière.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 7 décembre 2021.

La rapporteure,

Le président,

signé

signé

G. DUROUX

F.PASCAL

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 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° 2104574**

\_\_\_\_\_

Mme D. et autres

\_\_\_\_\_

M. Tukov  
Juge des référés

\_\_\_\_\_

Ordonnance du 3 septembre 2021

\_\_\_\_\_

C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le président de la 1<sup>ère</sup> chambre  
Juge des référés

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 1<sup>er</sup> septembre 2021 à 18h53, Mme D. et autres, représentés par Me Grech, demandent au juge des référés, sur le fondement de l'article L.521-2 du code de justice administrative, de suspendre l'exécution de l'arrêté du préfet des Alpes-Maritimes du 31 août 2021 « fixant la liste des centres commerciaux dont l'accès est subordonné à la présentation du pass sanitaire dans le département des Alpes- Maritimes ».

Ils soutiennent que :

- l'arrêté contesté est attentatoire à la liberté d'aller et venir, à la liberté d'entreprendre et à l'égalité entre les citoyens,
- l'arrêté contesté a été pris en violation de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 5 août 2021 dès lors que cette loi autorise le préfet à restreindre l'accès uniquement si cette restriction s'opère dans des conditions garantissant l'accès aux biens et services de première nécessité, comme le confirme l'examen des débats parlementaires ; un centre commercial ne peut pas faire l'objet d'une restriction d'accès intégrale s'il contient des magasins commercialisant des biens de première nécessité (alimentaire, pharmacie...),
- l'un des requérants ne peut plus travailler à l'intérieur de l'un des centres commerciaux visés dans l'arrêté querellé et subit ainsi une atteinte grave et manifestement illégale à son droit au travail,
- l'arrêté contesté est insuffisamment motivé,
- il y a urgence à suspendre l'arrêté contesté au sens de l'article L.521-2 du code de justice administrative.

Par un mémoire en défense enregistré au tribunal le 3 septembre 2021, le préfet des Alpes-Maritimes conclut au rejet de la requête.

Il soutient qu'aucun des moyens de la requête n'est fondé.

Vu :

- l'arrêté n°2021-862 du 31 août 2021 du préfet des Alpes-Maritimes.
- les autres pièces du dossier.

Vu :

- la loi n° 2021-689 du 31 mai 2021 relative à la gestion de la sortie de crise sanitaire, modifiée par la loi n° 2021-1040 du 5 août 2021,
- le décret n° 2021-699 du 1<sup>er</sup> juin 2021 prescrivant les mesures générales nécessaires à la gestion de la sortie de crise sanitaire, modifié par le décret n° 2021-1059 du 7 août 2021,
- le code de justice administrative.

La présidente du tribunal a désigné M. Tukov, premier conseiller, pour statuer sur les demandes de référé.

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

Au cours de l'audience publique tenue le 3 septembre 2021 à 14 heures en présence de Mme Labeau, greffière d'audience, ont été entendus :

- le rapport de M. Tukov, juge des référés,
- les observations de Me Grech, pour les requérants, et celles de M. Y.
- et les observations de M. Orlandini, représentant le préfet des Alpes-Maritimes.

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

Deux pièces ont été produites en délibéré le 3 septembre 2021 par Me Grech.

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article L. 521-2 du code de justice administrative : « *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.* » et aux termes de l'article L. 522-1 du même code : « *Le juge des référés statue au terme d'une procédure contradictoire écrite ou orale. Lorsqu'il lui est demandé de prononcer les mesures visées aux articles L. 521-1 et L. 521-2, de les modifier ou d'y mettre fin, il informe sans délai les parties de la date et de l'heure de l'audience publique (...)* ». Aux termes du premier alinéa de l'article R. 522-1 du même code : « *La requête visant au prononcé de mesures d'urgence doit (...) justifier de l'urgence de l'affaire.* »

2. Par arrêté n°2021-862 du 31 août 2021, le préfet des Alpes-Maritimes a fixé « la liste des centres commerciaux dont l'accès est subordonné à la présentation du pass sanitaire dans le département des Alpes-Maritimes », cette liste comportant les centres commerciaux suivants : Cap 3000, à Saint Laurent du Var ; Auchan, à La Trinité ; Carrefour Lingostière et Carrefour TNL, à Nice ; Carrefour, à Antibes ; Géant Casino, à Mandelieu La Napoule, le passe sanitaire comprenant la présentation du résultat d'un examen de dépistage virologique

ne concluant pas à une contamination par la covid-19 ou d'un justificatif de statut vaccinal concernant la covid-19 ou d'un certificat de rétablissement à la suite d'une contamination par la covid-19. Dans la requête visée ci-dessus, Mme D. et autres demandent au juge des référés de prononcer la suspension de l'exécution de cet arrêté.

3. A la différence d'une demande de suspension présentée sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, à laquelle il peut être satisfait s'il est justifié d'une situation d'urgence et de l'existence d'un doute sérieux quant à la légalité de la décision contestée, une demande présentée au titre de la procédure particulière de l'article L. 521-2 du même code implique, pour qu'il y soit fait droit, qu'il soit justifié d'une situation d'urgence particulière rendant nécessaire l'intervention d'une mesure de sauvegarde dans les quarante-huit heures. La circonstance qu'une atteinte à une liberté fondamentale, portée par une mesure administrative, serait avérée n'est pas de nature à caractériser par elle-même l'existence d'une situation d'urgence justifiant l'intervention du juge des référés dans le très bref délai prévu par les dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative. Il appartient au juge des référés d'apprécier, au vu des éléments que lui soumet le requérant comme de l'ensemble des circonstances de l'espèce, si la condition d'urgence particulière requise par l'article L. 521-2 est satisfaite, en prenant en compte la situation du requérant et les intérêts qu'il entend défendre mais aussi l'intérêt public qui s'attache à l'exécution des mesures prises par l'administration.

4. Dans l'actuelle période de crise sanitaire, 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. Par ailleurs, d'une part, si la liberté d'entreprendre est une liberté fondamentale au sens des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, cette liberté s'entend de celle d'exercer une activité économique dans le respect de la législation et de la réglementation en vigueur et conformément aux prescriptions qui lui sont légalement imposées, tout spécialement lorsqu'elles poursuivent une exigence aussi impérieuse que la protection de la santé publique. D'autre part, dès lors que l'exercice de pouvoirs de police administrative est susceptible d'affecter des activités de production, de distribution ou de services, la circonstance que les mesures de police ont pour objectif la protection de l'ordre public n'exonère pas l'autorité investie de ces pouvoirs de police de l'obligation de prendre en compte également la liberté du commerce et de l'industrie.

5. Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la loi susvisée du 5 août 2021 relative à la gestion de la crise sanitaire : « I.- La loi n° 2021-689 du 31 mai 2021 relative à la gestion de la sortie de crise sanitaire est ainsi modifiée : 1° L'article 1er est ainsi modifié : ... ;b) Le II est ainsi rédigé. « II.-A.-A compter du 2 juin 2021 et jusqu'au 15 novembre 2021 inclus, le Premier ministre peut, par décret pris sur le rapport du ministre chargé de la santé, dans l'intérêt de la santé publique et aux seules fins de lutter contre la propagation de l'épidémie de covid-19 : ... 2° subordonner à la présentation soit du résultat d'un examen de dépistage virologique ne concluant pas à une contamination par la covid-19, soit d'un justificatif de statut vaccinal concernant la covid-19, soit d'un certificat de rétablissement à la suite d'une contamination par la covid-19 l'accès à certains lieux, établissements, services ou événements où sont exercées les activités suivantes : ... f) Sur décision motivée du représentant de l'Etat dans le département, lorsque leurs caractéristiques et la gravité des risques de contamination le justifient, les grands magasins et centres commerciaux, au-delà d'un seuil défini par décret, et

*dans des conditions garantissant l'accès des personnes aux biens et services de première nécessité ainsi, le cas échéant, qu'aux moyens de transport. »*. Le paragraphe I de l'article 1<sup>er</sup> modifie ainsi le A du paragraphe II de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 31 mai 2021 afin notamment d'élargir les cas dans lesquels le Premier ministre peut subordonner l'accès à certains lieux, établissements, services ou événements à la présentation d'un « passe sanitaire ». Par sa décision du 5 août 2021, le Conseil Constitutionnel a jugé qu'en prévoyant l'application de ces mesures notamment aux grands magasins et centres commerciaux, le législateur a réservé leur application à des activités qui mettent en présence simultanément un nombre important de personnes en un même lieu et présentent ainsi un risque accru de transmission du virus et que le législateur a entouré de garanties l'application de ces mesures, en prévoyant, s'agissant de leur mise en œuvre pour les centres commerciaux qu'elles devaient garantir l'accès des personnes aux biens et services de première nécessité ainsi qu'aux moyens de transport accessibles dans l'enceinte de ces magasins et centres.

6. Aux termes de l'article 47-1 du décret susvisé du 7 août 2021 : *« I.- Les personnes majeures doivent, pour être accueillies dans les établissements, lieux, services et événements mentionnés aux II et III, présenter l'un des documents suivants : 1° Le résultat d'un examen de dépistage, d'un test ou d'un autotest mentionné au 1° de l'article 2-2 réalisé moins de 72 heures avant l'accès à l'établissement, au lieu, au service ou à l'évènement. Les seuls tests antigéniques pouvant être valablement présentés pour l'application du présent 1° sont ceux permettant la détection de la protéine N du SARS-CoV-2 ; 2° Un justificatif du statut vaccinal délivré dans les conditions mentionnées au 2° de l'article 2-2 ; 3° Un certificat de rétablissement délivré dans les conditions mentionnées au 3° de l'article 2-2. La présentation de ces documents est contrôlée dans les conditions mentionnées à l'article 2-3. A défaut de présentation de l'un de ces documents, l'accès à l'établissement, au lieu, au service ou à l'évènement est refusé, sauf pour les personnes justifiant d'une contre-indication médicale à la vaccination dans les conditions prévues à l'article 2-4. II.- Les documents mentionnés au I doivent être présentés pour l'accès des participants, visiteurs, spectateurs, clients ou passagers aux établissements, lieux, services et événements suivants : .... 7° Les magasins de vente et centres commerciaux, relevant du type M mentionné par le règlement pris en application de l'article R. 143-12 du code de la construction et de l'habitation, comportant un ou plusieurs bâtiments dont la surface commerciale utile cumulée calculée est supérieure ou égale à vingt mille mètres carrés, sur décision motivée du représentant de l'Etat dans le département, lorsque leurs caractéristiques et la gravité des risques de contamination le justifient et dans des conditions garantissant l'accès des personnes aux biens et services de première nécessité ainsi, le cas échéant, qu'aux moyens de transport. »*.

7. Pour justifier de l'urgence à ce qu'il soit fait droit aux conclusions de leur demande en référé, les requérants se bornent à soutenir que l'arrêté dont la suspension de l'exécution est demandée porte atteinte à la liberté d'aller et de venir, à la liberté du travail, à la liberté d'entreprendre et à l'égalité entre les citoyens, et à faire état de la circonstance que les mesures contestées empêchent les personnes non détentrices du passe sanitaire d'aller faire leurs courses dans une grande surface, par définition moins chère, et parfois plus proche que d'autres commerces, et d'accéder aux produits de première nécessité. Par ces considérations générales et non réellement personnalisées par les attestations versées aux débats, les requérants n'établissent pas qu'ils se trouvent dans l'impossibilité d'accéder à des produits de première nécessité dans un périmètre géographique raisonnable, ni subséquentement que l'arrêté qu'ils contestent préjudicierait de manière suffisamment grave et immédiate à leur situation justifiant une intervention du juge des référés dans un délai de 48 heures. Ils ne

remplissent pas, dès lors, la condition d'urgence requise par l'article L. 521-2 du code de justice administrative.

8. Par ailleurs, il résulte des observations formulées à l'audience par M. Y, gestionnaire de rayon au sein du centre commercial Carrefour TNL, que l'obligation de présentation d'un passe sanitaire lui a été annoncée par son employeur, à l'initiative de ce dernier, quinze jours avant l'arrêté querellé, et que le requérant souhaite simplement, après discussion avec son employeur, bénéficier de « tests salivaires » sur place. Cette situation n'apparaît dès lors pas directement imputable audit arrêté, et la condition d'urgence requise par l'article L. 521-2 du code de justice administrative n'est pas caractérisée.

9. Il résulte de tout ce qui précède que la requête doit être rejetée.

### ORDONNE :

Article 1<sup>er</sup> : La requête de Mme D. et autres est rejetée.

Article 2 : La présente ordonnance sera notifiée à Mme D., représentante unique des requérants en application de l'article R. 751-3 du code de justice administrative, et au ministre de l'intérieur.

Copie en sera adressée au préfet des Alpes-Maritimes.

Fait à Nice, le 3 septembre 2021.

Le juge des référés,

signé

C. TUKOV

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,

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NICE**

**N° 2104648**

**REPUBLIQUE FRANÇAISE**

\_\_\_\_\_  
SAS A.  
\_\_\_\_\_

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

\_\_\_\_\_  
M. Tukov  
Juge des référés  
\_\_\_\_\_

Le président de la 1<sup>ère</sup> chambre

Juge des référés

Ordonnance du 10 septembre 2021

\_\_\_\_\_  
C

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 8 septembre 2021 à 11 H 43, la SAS A., représentée par Me Naux, demande au juge des référés, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) de suspendre, à titre principal, l'exécution de l'arrêté n° 2021-862 du préfet des Alpes-Maritimes en date du 31 août 2021 fixant la liste des centres commerciaux dont l'accès est subordonné à la présentation du « pass sanitaire » dans le département des Alpes-Maritimes, en ce qu'il concerne l'hypermarché A. à La Trinité ;

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

La société requérante soutient que :

- Sur l'urgence :
- La mesure querellée met en péril de façon immédiate et caractérisée l'équilibre financier, salarial et social du magasin ;
- L'hypermarché doit pouvoir satisfaire l'ensemble de sa clientèle et éviter une modification des habitudes de consommation, liées à des restrictions d'accès aux produits de première nécessité ;
- Il n'y a pas d'intérêt public au maintien de la décision, au regard notamment de l'évolution de la situation sanitaire.
- L'arrêté contesté porte une atteinte grave à la liberté du commerce et de l'industrie, à la liberté d'entreprendre, ainsi qu'à la liberté d'aller et de venir, au



droit de propriété, au principe d'égalité et de non-discrimination, au droit au respect de la vie privée et familiale, et au libre exercice d'une profession ;

- Cette atteinte est manifestement illégale, en ce que :

- La mesure est injustifiée au regard de la situation sanitaire et de l'absence de démonstration du caractère contaminant du lieu ;
- La mesure est disproportionnée ;
- L'arrêté attaqué méconnaît la loi n°2021-1040 du 5 août 2021, ainsi que le décret n°2021-1059 du 7 août 2021 dont l'exception d'illégalité est soulevée.

Par un mémoire en défense, enregistré le 10 septembre 2021 à 11 H 36, le préfet des Alpes-Maritimes conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- les préjudices invoqués par la société requérante au soutien de la caractérisation de l'urgence de la situation ne sont pas démontrés ; il y a, au contraire, urgence à maintenir l'arrêté attaqué, l'objectif à valeur constitutionnelle de préservation de la santé prévalant sur les autres intérêts en cause ;

- il n'y a, en l'espèce, aucune mise en cause de libertés fondamentales ; les six centres commerciaux mentionnés dans l'arrêté du 31 août 2021 ne privent aucun maralpin, quelque soit le bassin de vie, d'un accès aux biens et services de première nécessité.

Vu :

- l'arrêté n° 2021-862 du 31 août 2021 du préfet des Alpes-Maritimes ;
- les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution ;
- le code de la santé publique ;
- la loi n° 2021-689 du 31 mai 2021 relative à la gestion de la sortie de crise sanitaire ;
- la loi n° 2021-1040 du 5 août 2021 relative à la gestion de la crise sanitaire ;
- la décision n° 2021-824 DC du Conseil constitutionnel en date du 5 août 2021 ;
- le décret n° 2021-699 du 1. juin 2021 prescrivant les mesures générales nécessaires à la gestion de la sortie de crise sanitaire ;
- le décret n° 2021-1059 du 7 août 2021 modifiant le décret n° 2021-699 du 1. juin 2021 prescrivant les mesures générales nécessaires à la gestion de la sortie de crise sanitaire ;
- le code de justice administrative.

Vu la décision par laquelle la présidente du tribunal a désigné M. Tukov, 1<sup>er</sup> conseiller, pour statuer sur les demandes de référé.

Les parties ont été régulièrement convoquées à l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique du 10 septembre 2021 à 14 H 30, tenue en présence de Mme Diaw, greffière d'audience :

- le rapport de M. Tukov, juge des référés ;
- les observations orales de Me Vautier substituant Me Naux, représentant la SAS A., qui reprend ses écritures ;
- les observations de M. Orlandini, représentant le préfet des Alpes-Maritimes, qui reprend ses écritures.

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

- Le préfet des Alpes Maritimes a communiqué en délibéré, le 10 septembre 2021 à 15h55, le « point de situation régional Covid-19 » pour les mercredi 8 et jeudi 9 septembre 2021 ;
- La X a produit une note en délibéré, le 10 septembre 2021 à 15h56.

La clôture de l'instruction a été reportée au 10 septembre 2021 à 18h.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté n° 2021-862 en date du 31 août 2021, le préfet des Alpes-Maritimes a fixé « *la liste des centres commerciaux dont l'accès est subordonné à la présentation du « passe sanitaire » dans le département des Alpes-Maritimes* ». Cette liste comporte les centres commerciaux suivants : Cap 3000, à Saint-Laurent-du-Var ; Auchan, à la Trinité ; Carrefour Lingostière et Carrefour TNL, à Nice ; Carrefour, à Antibes ; Géant Casino, à Mandelieu-la-Napoule. Le « passe sanitaire » comprend la présentation du résultat d'un examen de dépistage virologique ne concluant pas à une contamination par le virus de la Covid-19 ou d'un justificatif de statut vaccinal ou d'un certificat de rétablissement à la suite d'une contamination. Par la présente requête, la SAS A., qui exploite dans le département des Alpes-Maritimes le centre commercial A. à La Trinité, demande au juge des référés, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, d'ordonner la suspension de l'exécution de cet arrêté.

2. Aux termes de l'article L. 521-2 du code de justice administrative : « *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 (...) 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 le cadre juridique :

3. Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la loi susvisée du 5 août 2021 relative à la gestion de la crise sanitaire : « *I.- La loi n° 2021-689 du 31 mai 2021 relative à la gestion de la sortie de crise sanitaire est ainsi modifiée : 1° L'article 1<sup>er</sup> est ainsi modifié : (...); / b) Le II est ainsi rédigé. « II.-A.-A compter du 2 juin 2021 et jusqu'au 15 novembre 2021 inclus, le Premier ministre peut, par décret pris sur le rapport du ministre chargé de la santé, dans l'intérêt de la santé publique et aux seules fins de lutter contre la propagation de l'épidémie de Covid-19 : (...) 2° subordonner à la présentation soit du résultat d'un examen de dépistage virologique ne concluant pas à une contamination par la Covid-19, soit d'un justificatif de statut vaccinal*

*concernant la Covid-19, soit d'un certificat de rétablissement à la suite d'une contamination par la Covid-19 l'accès à certains lieux, établissements, services ou évènements où sont exercées les activités suivantes (...) f) Sur décision motivée du représentant de l'Etat dans le département, lorsque leurs caractéristiques et la gravité des risques de contamination le justifient, les grands magasins et centres commerciaux, au-delà d'un seuil défini par décret, et dans des conditions garantissant l'accès des personnes aux biens et services de première nécessité ainsi, le cas échéant, qu'aux moyens de transport. ».* Le seuil des magasins et centres pouvant faire l'objet des mesures de restriction précitées est fixé à 20 000 m<sup>2</sup> par l'article 47-1 du décret n° 2021-699 du 1. juin 2021 prescrivant les mesures générales nécessaires à la gestion de la sortie de crise sanitaire, modifié par le décret n° 2021-1059 du 7 août 2021.

4. Aux termes du paragraphe 42 de la décision n° 2021-824 DC du 5 août 2021 du Conseil constitutionnel : *« D'autre part, le législateur a entouré de plusieurs garanties l'application de ces mesures. (...) S'agissant de leur application aux grands magasins et centres commerciaux, il a prévu qu'elles devaient garantir l'accès des personnes aux biens et services de première nécessité ainsi qu'aux moyens de transport accessibles dans l'enceinte de ces magasins et centres. Il a prévu également qu'elles ne pouvaient être décidées qu'au-delà d'un certain seuil défini par décret et par une décision motivée du représentant de l'État dans le département lorsque les caractéristiques de ces lieux et la gravité des risques de contamination le justifient. (...) »*

5. Il résulte de ces dispositions que si le législateur a entendu permettre aux préfets de prendre des mesures visant à lutter contre la propagation de l'épidémie de la Covid-19 dans l'intérêt de la santé publique dans les grands magasins et centres commerciaux de plus de 20 000 m<sup>2</sup>, c'est à la condition de garantir l'accès des personnes non titulaires d'un « passe sanitaire » aux biens et services de première nécessité à l'intérieur de ces grands magasins et centres commerciaux.

#### Sur la demande en référé :

6. Le ministre des solidarités et de la santé a rappelé, le 6 septembre 2021, s'agissant de l'application du « pass sanitaire » dans les centres commerciaux, qu'une circulation intense du virus est objectivée par un taux d'incidence supérieur à 200 cas pour 100 000 habitants. Subséquemment, le gouvernement a décidé de lever, à compter du 8 septembre 2021, l'obligation d'application du « pass sanitaire » dans les centres commerciaux pour les départements connaissant un taux d'incidence inférieur à 200 / 100 000 et en décroissance continue depuis au moins sept jours. En l'espèce, la société requérante soutient, sans être utilement contredite par le préfet des Alpes-Maritimes sur ce point, que le taux d'incidence subit une forte baisse tendancielle et continue depuis le 30 juillet 2021 pour atteindre 210,5 le 6 septembre 2021, alors qu'il était encore de 283,9 au 31 août 2021 et 243,2 au 3 septembre 2021. Il est par ailleurs constant que le taux de positivité était de 2,2% au 6 septembre 2021, soit en dessous de la moyenne nationale, et que le taux de reproduction du virus était, à cette même date, de 0,75 en région Provence-Alpes-Côte d'Azur, là encore en dessous de la moyenne nationale. Si le préfet des Alpes-Maritimes produit le « point de situation régional Covid-19 » pour les mercredi 8 et jeudi 9 septembre 2021, indiquant respectivement des taux d'incidence de 234 et 231, le calcul de ces taux correspond au cumul sur sept jours glissants et rend insuffisamment compte de la baisse forte et continue de cet indicateur, ainsi que de son niveau réel actuel. Il en résulte qu'au jour de la présente ordonnance, l'intensité de la circulation du virus n'apparaît plus telle qu'elle justifierait le maintien de l'obligation du

« pass sanitaire » dans les centres commerciaux de plus de 20 000 m<sup>2</sup> situés dans le département des Alpes-Maritimes. Cette mesure n'est par conséquent manifestement plus nécessaire, adaptée et proportionnée à l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé.

7. Il résulte de ce qui précède que la société requérante est fondée à soutenir que, en l'état de l'instruction, l'arrêté du préfet des Alpes-Maritimes porte une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté du travail, à la liberté d'entreprendre, à la liberté d'aller et venir, et à la liberté du commerce et de l'industrie.

8. Eu égard, d'une part, aux préjudices financier, commercial et contractuel de la société requérante, qui justifie des coûts supplémentaires majeurs auxquels elle va devoir faire face, ainsi qu'aux restrictions d'accès aux produits de première nécessité à l'intérieur du centre commercial, d'autre part, à l'intérêt public de la mesure qui, comme il a été dit au point 6, n'est plus caractérisé, la condition d'urgence prévue par l'article L. 521-2 du code de justice administrative doit être regardée comme remplie.

9. Il résulte de tout ce qui précède qu'il y a lieu de prononcer la suspension de l'arrêté n° 2021-862 du préfet des Alpes-Maritimes en date du 31 août 2021 fixant la liste des centres commerciaux dont l'accès est subordonné à la présentation du « passe sanitaire » dans le département des Alpes-Maritimes en tant seulement que ledit arrêté concerne le centre commercial X géré par la société requérante.

Sur les frais d'instance :

10. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat une somme de 2 000 euros au titre des frais exposés par la SAS A. et non compris dans les dépens.

ORDONNE :

Article 1<sup>er</sup> : L'arrêté n° 2021-862 du préfet des Alpes-Maritimes en date du 31 août 2021 fixant la liste des centres commerciaux dont l'accès est subordonné à la présentation du « passe sanitaire » dans le département des Alpes-Maritimes est suspendu en tant seulement que ledit arrêté concerne le centre commercial A. géré par la SAS A.

Article 2 : L'Etat versera à la SAS A. une somme de 2 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 4 : La présente ordonnance sera notifiée à la SAS A. et au ministre de l'intérieur.

Copie en sera adressée au préfet des Alpes-Maritimes.

Fait à Nice le 10 septembre 2021.

Le juge des référés

signé

C. Tukov

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,  
Le greffier en chef,  
ou par délégation la greffière

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NICE**

N° 1901221

---

Mme X et MAIF

---

Mme Gladys Duroux  
Rapporteure

---

Mme Mélanie Moutry  
Rapporteure publique

---

Audience du 16 novembre 2021  
Décision du 7 décembre 2021

---

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 enregistrée le 18 mars 2019, Mme X, et la société M, représentées par la SCP B, demandent au tribunal :

1°) d'annuler la décision implicite par laquelle la commune de Bar sur Loup a rejeté la demande préalable indemnitaire de Mme X ;

2°) de condamner la commune de Bar sur Loup à reconstruire le mur de soutènement conformément aux préconisations techniques du rapport d'expertise ;

3°) de condamner la commune de Bar sur Loup à verser à Mme X la somme de 300 euros par mois à compter du 3 octobre 2015 jusqu'à achèvement des travaux du mur au titre de son préjudice de jouissance ;

4°) de condamner la commune de Bar sur Loup à payer à la société M la somme de 9 075 euros au titre du préjudice matériel ;

5°) de condamner la commune de Bar sur Loup aux entiers dépens ;

6°) de mettre à la charge de la commune de Bar sur Loup la somme de 5 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- le mur de soutènement doit être regardé comme un accessoire de la rue C ;
- elles sont fondées à obtenir l'indemnisation des préjudices subis du fait de l'effondrement du mur de soutènement.

Par un mémoire en défense enregistré le 24 juin 2021, la commune de Bar sur Loup, représentée par Me S., conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 2 000 euros soit mise à la charge de Mme X et de la société M.

Elle fait valoir que :

- le mur de soutènement appartient à Mme X ;
- les moyens de la requête ne sont pas fondés.

Par un courrier en date du 23 septembre 2021, 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 aux fins de condamnation de la commune de Bar sur Loup à reconstruire le mur de soutènement en ce qu'elles tendent au prononcé d'une injonction à titre principal.

Par ordonnance du 27 avril 2021, la clôture d'instruction a été fixée au 30 juin 2021 à 12 heures.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- l'ordonnance du 10 mai 2017 par laquelle le juge des référés du tribunal administratif de Nice a prescrit une expertise et désigné comme expert M. A ;
- le rapport d'expertise de M. A déposé au greffe du tribunal administratif de Nice le 30 août 2018 ;
- l'ordonnance du 4 octobre 2018 par laquelle le président du tribunal administratif de Nice a taxé les frais et honoraires de l'expertise réalisée par M. A à la somme de 8 728,66 euros et les a mis à la charge de Mme X et de son assureur la société M.

Vu le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Duroux, conseillère ;
- les conclusions de Mme Moutry, rapporteure publique ;
- et les observations de Me P, représentant la commune de Bar sur Loup.

Une note en délibéré présentée pour la commune de Bar sur Loup a été enregistrée le 17 novembre 2021.

Considérant ce qui suit :

1. Mme X, est propriétaire d'une parcelle située sur la commune de Bar sur Loup, dont les terres se situent en surplomb d'un mur de soutènement qui longe la rue C. Le 3 octobre 2015, à la suite de fortes pluies, le mur de soutènement s'est effondré sur la voie communale endommageant les terres situées en amont appartenant à la requérante. Par une ordonnance du 10 mai 2017, le juge des référés du tribunal administratif de Nice a ordonné une mesure d'expertise

et nommé un expert qui a déposé son rapport le 30 août 2018. Le 4 janvier 2019, Mme X Titah a formé une demande préalable auprès de la commune de Bar sur Loup qui l'a implicitement rejetée. Par la présente requête, Mme X et la société M demandent au tribunal de condamner la commune de Bar sur Loup à entreprendre les travaux de reconstruction du mur de soutènement, d'une part, et la réparation du préjudice de jouissance et du préjudice matériel subis, d'autre part.

Sur les conclusions indemnitaires :

*En ce qui concerne la responsabilité :*

2. Le maître de l'ouvrage est responsable, même en l'absence de faute, des dommages que les ouvrages publics dont il a la garde peuvent causer aux tiers tant en raison de leur existence que de leur fonctionnement. Il ne peut dégager sa responsabilité que s'il établit que ces dommages résultent de la faute de la victime ou d'un cas de force majeure. Ces tiers ne sont pas tenus de démontrer le caractère grave et spécial du préjudice qu'ils subissent lorsque le dommage présente un caractère accidentel.

3. En premier lieu, en l'absence de titre en attribuant la propriété aux propriétaires des parcelles en bordure desquelles il est édifié ou à des tiers, un mur situé à l'aplomb d'une voie publique et dont la présence évite la chute de matériaux qui pourraient provenir des fonds qui la surplombent doit être regardé comme un accessoire de la voie publique, même s'il a aussi pour fonction de maintenir les terres des parcelles qui la bordent.

4. En l'espèce, il résulte de l'instruction qu'aucun titre n'attribue la propriété du mur en litige à la requérante ou à un tiers. Par ailleurs, ce mur de soutènement permet d'éviter la chute, sur la voie publique, de matériaux qui pourraient provenir du terrain de Mme X, situé en surplomb de cette voie. Par suite, ce mur doit être regardé comme un accessoire de la voie publique et, en l'absence de titre en attribuant la propriété à Mme X ou à un tiers, comme appartenant au domaine public.

5. En second lieu, il résulte du rapport d'expertise, d'une part, que le mur de soutènement, de 16 mètres de long, s'est effondré sur une longueur de 8 mètres rendant inaccessible la planche utilisée comme potager dans la propriété de Mme X. D'autre part, l'origine de cet effondrement provient de la concomitance des intempéries du 3 octobre 2015 et de l'ancienneté du mur datant des années 1800, lequel mur a partiellement cédé sous l'effet de la poussée hydrostatique de l'eau du fait de sa faible rigidité et d'un système de gestion des eaux incomplet. Dans ces conditions, un lien de causalité est établi entre cet ouvrage public et les dommages subis par Mme X en raison de son effondrement.

6. Il résulte de tout ce qui précède que la responsabilité sans faute de la commune de Bar sur Loup doit être engagée pour les dommages causés par le mur de soutènement en litige.

*En ce qui concerne la réparation :*

7. Mme X soutient avoir subi un préjudice de jouissance du fait de l'inaccessibilité de son potager qu'elle évalue à la somme de 300 euros par mois à compter du 3 octobre 2015 jusqu'à achèvement des travaux du mur. Il sera fait une juste appréciation en évaluant ce chef de préjudice à la somme de 4 000 euros.



8. La société M invoque un préjudice matériel de 9 075 euros correspond aux travaux de déblaiement et aux travaux effectués à titre provisoire. Toutefois, seule une facture correspondant à des travaux pour un montant de 8 360 euros est versée au dossier. Il sera donc fait une exacte appréciation du préjudice matériel invoqué par la société M en le fixant à la somme de 8 360 euros.

9. Il résulte de ce qui précède que la commune de Bar sur Loup doit être condamnée à payer à Mme X et à la société M les sommes respectives de 4 000 euros et de 8 360 euros.

Sur les conclusions aux fins d'injonction :

10. Lorsque le juge administratif condamne une personne publique responsable de dommages qui trouvent leur origine dans l'exécution de travaux publics ou dans l'existence ou le fonctionnement d'un ouvrage public, il peut, saisi de conclusions en ce sens, s'il constate qu'un dommage perdure à la date à laquelle il statue du fait de la faute que commet, en s'abstenant de prendre les mesures de nature à y mettre fin ou à en pallier les effets, la personne publique, enjoindre à celle-ci de prendre de telles mesures. Pour apprécier si la personne publique commet, par son abstention, une faute, il lui incombe, en prenant en compte l'ensemble des circonstances de fait à la date de sa décision, de vérifier d'abord si la persistance du dommage trouve son origine non dans la seule réalisation de travaux ou la seule existence d'un ouvrage, mais dans l'exécution défectueuse des travaux ou dans un défaut ou un fonctionnement anormal de l'ouvrage et, si tel est le cas, de s'assurer qu'aucun motif d'intérêt général, qui peut tenir au coût manifestement disproportionné des mesures à prendre par rapport au préjudice subi, ou aucun droit de tiers ne justifie l'abstention de la personne publique. En l'absence de toute abstention fautive de la personne publique, le juge ne peut faire droit à une demande d'injonction, mais il peut décider que l'administration aura le choix entre le versement d'une indemnité dont il fixe le montant et la réalisation de mesures dont il définit la nature et les délais d'exécution.

11. Il résulte de l'instruction que le dommage subi par la requérante persiste à la date du présent jugement en raison de l'abstention fautive de la commune de Bar sur Loup de réaliser les travaux de reconstruction du mur de soutènement, accessoire de la voie publique. Il ne résulte pas de l'instruction que les travaux préconisés par l'expert, évalués à un montant entre 120 000 et 130 000 euros, se heurtent à un motif d'intérêt général ou aux droits des tiers ni qu'ils représentent un coût disproportionné pour la collectivité. Dans ces conditions, il y a lieu d'enjoindre à la commune de Bar sur Loup de réaliser lesdits travaux dans un délai de huit mois à compter de la notification du présent jugement.

Sur les frais d'expertise :

12. En l'application de l'article R. 761-1 du code de justice administrative, les frais de l'expertise ordonnée par l'ordonnance du 10 mai 2017 susvisée, liquidés et taxés à la somme de 8 728,66 euros par ordonnance du président du tribunal du 4 octobre 2018, doivent être mis à la charge définitive de la commune de Bar sur Loup.

Sur les frais liés au litige :

13. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Bar sur Loup la somme globale de 1 000 euros à verser à Mme X et à la société M au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. En revanche, ces dispositions

font obstacle à ce qu'une quelconque somme soit mise à la charge de Mme X et à la société M, qui ne sont pas partie perdante.

DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : La commune de Bar sur Loup est condamnée à verser la somme de 4 000 euros à Mme X.

Article 2 : La commune de Bar sur Loup est condamnée à verser la somme de 8 360 euros à la société M.

Article 3 : Il est enjoint à la commune de Bar sur Loup de procéder à la reconstruction du mur de soutènement située à l'aplomb de la rue C, dans un délai de huit mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 4 : Les frais d'expertise liquidés à la somme de 8 728,66 euros par une ordonnance du président du tribunal du 4 octobre 2018 sont mis à la charge définitive de la commune de Bar sur Loup.

Article 5 : La commune de Bar sur Loup versera à Mme X et à la société M une somme globale de 1 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 6 : Les conclusions de la commune de Bar sur Loup tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 7 : Le présent jugement sera notifié à Mme X, à la société M et à la commune de Bar sur loup.

Copie sera transmise à l'expert.

Délibéré après l'audience du 16 novembre 2021, à laquelle siégeaient :

M. Pascal, président,  
Mme Duroux, conseillère,  
Mme Chaumont, conseillère,  
assistés de Mme Génovèse, greffière.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 7 décembre 2021.

La rapporteure,

signé

G. DUROUX

Le président,

signé

F. PASCAL

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 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 2004414, 2004425

---

VILLE DE NICE

---

M. Pascal  
Président rapporteur

---

Mme Moutry  
Rapporteuse publique

---

Audience du 14 septembre 2021  
Décision du 5 octobre 2021

---

66-10  
C

**REPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Nice

(5<sup>ème</sup> chambre)

Vu la procédure suivante :

I. - Par une requête et un mémoire, enregistrés les 29 octobre 2020, 20 avril et 26 juillet 2021, sous le n° 2004414, la ville de Nice, représentée par Me S, demande au tribunal ;

1°) d'annuler la décision implicite née du silence gardé par le ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social sur sa demande de retrait des décisions du 29 avril 2020 par laquelle le préfet des Alpes-Maritimes a refusé de mettre en activité partielle les agents de la régie du Palais Acropolis et a retiré l'autorisation d'activité partielle pour cette régie, ensemble la décision du préfet du 29 avril 2020 ;

2°) d'enjoindre à l'Etat de verser à la ville de Nice les allocations d'activité partielle demandées, dans un délai de deux mois à compter de la notification du jugement à intervenir, sous astreinte de 500 euros par jour de retard ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La ville de Nice soutient que :

- la requête est recevable :
  - elle a formé un recours hiérarchique, le 26 juin 2020, contre les décisions préfectorales du 29 avril 2020 ;
  - aucune disposition n'encadre la question de la personne dépositaire de la demande de placement en activité partielle et Mme P disposait, en tout état de cause, de la compétence pour déposer le dossier ;

- le conseil d'exploitation de la régie du Palais Acropolis par un avis rendu le 24 mars 2021, s'est prononcé en faveur de l'autorisation donnée au maire de Nice à intenter ou soutenir les actions judiciaires introduite par le conseil municipal ;

***S'agissant de la légalité externe :***

- le préfet a retiré l'autorisation de placement en activité partielle sans mise en place d'une procédure contradictoire, sans mettre à même la régie du Palais Acropolis de présenter des observations, en méconnaissance des articles L. 122-1 et L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration ;

***S'agissant de la légalité interne :***

- le préfet a entaché ses décisions d'erreur de droit en retenant que les régies des collectivités locales, à défaut de personnalité morale, ne sont pas éligibles au dispositif du chômage partiel ; en application des dispositions de l'article L. 5122-1 du code du travail, les salariés des régies des collectivités locales sont éligibles au dispositif du chômage partiel dès lors que l'éligibilité à ce dispositif est subordonné à l'exigence d'un contrat de travail de droit privé ; au regard du droit de l'Union européenne, une régie non personnalisée est susceptible de tomber sous la qualification d'entreprise.
- les décisions attaquées sont illégales en ce qu'elles sont fondées sur l'ordonnance n°2020-346 du 27 mars 2020, elle-même illégale :
  - le principe d'égalité devant la loi et les charges publiques est méconnu : d'une part, l'ordonnance du 27 mars 2020 ne retient l'éligibilité au dispositif de chômage partiel qu'aux seules régies dotées de la seule autonomie financière gérant un service public industriel et commercial de remontées mécaniques ou de pistes de ski ; d'autre part, une distinction est opérée entre les régies industrielles et commerciales selon qu'elles sont dotées ou non de la personnalité morale ; l'objectif est d'aider les activités économiques pour traverser la crise due à l'épidémie de covid-19 : aucune raison objective permettait d'introduire une condition tirée de l'existence ou non de l'exercice sous forme de service personnalisé ;
  - le moyen tiré de l'incompétence négative du gouvernement doit être retenu : en excluant les salariés des régies non personnalisées du dispositif du chômage partiel, l'ordonnance du 27 mars 2020 a été nettement en deçà de l'habilitation législative du 23 mars 2020 ;
  - l'ordonnance du 27 mars 2020 méconnaît le principe de libre administration des collectivités locales.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 24 décembre 2020 et 14 juin 2021, le préfet des Alpes-Maritimes conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- la requête est irrecevable : elle est tardive ; la demande de placement en activité partielle a été présentée par une personne incompétente ; le maire de Nice n'a pas été autorisé à ester en justice conformément à l'article R. 2221-72 du code général des collectivités territoriales ;
- aucun des moyens de la requête n'est fondé :

- le principe du contradictoire a été respecté après que la ville de Nice a été informée, dès le 14 avril 2020, de l'inéligibilité des régies directes au dispositif du chômage partiel ;
- à titre principal, les régies dépourvues de personnalité morale et dotées de la seule autonomie financière, qui ne relèvent pas de l'article 10 de l'ordonnance du 27 mars 2020, ne sont pas éligibles à l'activité partielle ; seules les entreprises privées entrent dans le champ de l'activité partielle ; à titre subsidiaire, la requérante n'apporte aucun élément de nature à justifier son adhésion à l'Unedic ;
- le moyen tiré de l'exception d'inconstitutionnalité de l'article 10 de l'ordonnance du 27 mars 2020 ne peut qu'être écarté dès lors que les dispositions relatives à l'activité partielle n'interfèrent pas dans le champ relevant des collectivités territoriales ;
- le moyen visant à affirmer l'incompétence négative du gouvernement doit être écarté : le dispositif d'habilitation partielle a été élargi et aménagé conformément à l'habilitation de la loi d'urgence, pour limiter les fermetures d'entreprises et les licenciements.

Par des mémoires distincts, enregistrés les 20 avril 2021 et 26 juillet 2021, la ville de Nice demande au tribunal de transmettre au Conseil d'Etat la question prioritaire de constitutionnalité relative à la conformité de l'article 10 de l'ordonnance n° 2020-346 du 27 mars 2020 aux droits et garantis par la Constitution et, plus précisément, au principe d'égalité devant la loi et les charges publiques.

Elle soutient que :

- la question préjudicielle présente un caractère sérieux ; l'article 10 de l'ordonnance n° 2020-346 du 27 mars 2020, applicable au litige, a opéré des discriminations en retenant l'éligibilité de l'activité partielle aux seuls salariés des régies sans personnalité morale dotées de l'autonomie financière gérant un service public de remontées mécaniques et en opérant une distinction entre les régies industrielles et commerciales personnalisées et celles qui ne le sont pas.

Par un mémoire, enregistré le 17 juin 2021, le préfet des Alpes-Maritimes conclut au rejet de la demande de transmission de la question prioritaire de constitutionnalité

Il fait valoir que les conditions de transmission de la question prioritaire de constitutionnalité ne sont pas réunies, dès lors que la question posée ne présente pas un caractère sérieux, le bénéfice de l'activité partielle réservée aux seules régies sans personnalité morale dotées de l'autonomie financière gérant un service public de remontées mécaniques étant justifié par une différence de situation.

II.- Par une requête et des mémoires, enregistrés les 29 octobre 2020, 20 avril et 26 juillet 2021, sous le n° 2004425, la ville de Nice, représentée par Me S, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision implicite née du silence gardé par le ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social sur sa demande de retrait de la décision du 29 avril 2020 par laquelle le préfet des Alpes-Maritimes a refusé de mettre en activité partielle les agents de la régie du Palais Nikaia et a retiré l'autorisation d'activité partielle pour cette régie, ensemble la décision du préfet du 29 avril 2020 ;

2°) d'enjoindre à l'Etat de verser à la ville de Nice les allocations d'activité partielle demandées, dans un délai de deux mois à compter de la notification du jugement à intervenir, sous astreinte de 500 euros par jour de retard ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La ville de Nice soutient que :

- la requête est recevable :
  - elle a formé un recours hiérarchique, le 26 juin 2020, contre les décisions préfectorales du 29 avril 2020 ;
  - aucune disposition n'encadre la question de la personne dépositaire de la demande de placement en activité partielle et Mme P disposait, en tout état de cause, de la compétence pour déposer le dossier ;
  - le conseil d'exploitation de la régie du Palais Nikaia par un avis rendu le 24 mars 2021, s'est prononcé en faveur de l'autorisation donnée au maire de Nice à intenter ou soutenir les actions judiciaires introduites par le conseil municipal ;

***S'agissant de la légalité externe :***

- le préfet a retiré l'autorisation de placement en activité partielle sans mise en place d'une procédure contradictoire, sans mettre à même la régie du Palais Nikaia de présenter des observations, en méconnaissance des articles L. 122-1 et L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration ;

***S'agissant de la légalité interne :***

- le préfet a entaché ses décisions d'erreur de droit en retenant que les régies des collectivités locales, à défaut de personnalité morale, ne sont pas éligibles au dispositif du chômage partiel ; en application des dispositions de l'article L. 5122-1 du code du travail, les salariés des régies des collectivités locales sont éligibles au dispositif du chômage partiel dès lors que l'éligibilité à ce dispositif est subordonné à l'exigence d'un contrat de travail de droit privé ; au regard du droit de l'Union européenne, une régie non personnalisée est susceptible de tomber sous la qualification d'entreprise ;
- les décisions attaquées sont illégales en ce qu'elles sont fondées sur l'ordonnance n°2020-346 du 27 mars 2020, elle-même illégale :
  - le principe d'égalité devant la loi et les charges publiques est méconnu : d'une part, l'ordonnance du 27 mars 2020 ne retient l'éligibilité au dispositif de chômage partiel qu'aux seules régies dotées de la seule autonomie financière gérant un service public industriel et commercial de remontées mécaniques ou de pistes de ski ; d'autre part, une distinction est opérée entre les régies industrielles et commerciales selon qu'elles sont dotées ou non de la personnalité morale ; l'objectif est d'aider les activités économiques pour traverser la crise due à l'épidémie de covid-19 : aucune raison objective permettait d'introduire une condition tirée de l'existence ou non de l'exercice sous forme de service personnalisé ;

- le moyen tiré de l'incompétence négative du gouvernement doit être retenu : en excluant les salariés des régies non personnalisées du dispositif du chômage partiel, l'ordonnance du 27 mars 2020 a été nettement en deçà de l'habilitation législative du 23 mars 2020 ;
- l'ordonnance du 27 mars 2020 méconnaît le principe de libre administration des collectivités locales.

Par un mémoire en défense, enregistré le 24 décembre 2020, le préfet des Alpes-Maritimes conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- la requête est irrecevable : elle est tardive ; la demande de placement en activité partielle a été présentée par une personne incompétente ; le maire de Nice n'a pas été autorisé à ester en justice conformément à l'article R. 2221-72 du code général des collectivités territoriales ;
- aucun des moyens de la requête n'est fondé :
  - le principe du contradictoire a été respecté après que la ville de Nice a été informée, dès le 14 avril 2020, de l'inéligibilité des régies directes au dispositif du chômage partiel ;
  - à titre principal, les régies dépourvues de personnalité morale et dotées de la seule autonomie financière, qui ne relèvent pas de l'article 10 de l'ordonnance du 27 mars 2020, ne sont pas éligibles à l'activité partielle ; seules les entreprises privées entrent dans le champ de l'activité partielle ; à titre subsidiaire, la requérante n'apporte aucun élément de nature à justifier son adhésion à l'Unedic ;
  - le moyen tiré de l'exception d'inconstitutionnalité de l'article 10 de l'ordonnance du 27 mars 2020 ne peut qu'être écarté dès lors que les dispositions relatives à l'activité partielle n'interfèrent pas dans le champ relevant des collectivités territoriales ;
  - le moyen visant à affirmer l'incompétence négative du gouvernement doit être écarté : le dispositif d'habilitation partielle a été élargi et aménagé conformément à l'habilitation de la loi d'urgence, pour limiter les fermetures d'entreprises et les licenciements.

Par des mémoires distincts, enregistrés les 20 avril et 26 juillet 2021, la ville de Nice demande au tribunal de transmettre au Conseil d'Etat la question prioritaire de constitutionnalité relative à la conformité de l'article 10 de l'ordonnance n° 2020-346 du 27 mars 2020 aux droits et garantis par la Constitution et, plus précisément, au principe d'égalité devant la loi et les charges publiques.

Elle soutient que :

- la question préjudicielle présente un caractère sérieux ; l'article 10 de l'ordonnance n° 2020-346 du 27 mars 2020, applicable au litige, a opéré des discriminations en retenant l'éligibilité de l'activité partielle aux seuls salariés des régies sans personnalité morale dotées de l'autonomie financière gérant un service public de remontées mécaniques et en opérant une distinction entre les régies industrielles et commerciales personnalisées et celles qui ne le sont pas.



Par un mémoire, enregistré le 17 juin 2021, le préfet des Alpes-Maritimes conclut au rejet de la demande de transmission de la question prioritaire de constitutionnalité

Il fait valoir que les conditions de transmission de la question prioritaire de constitutionnalité ne sont pas réunies, dès lors que la question posée ne présente pas un caractère sérieux, le bénéfice de l'activité partielle réservée aux seules régies sans personnalité morale dotées de l'autonomie financière gérant un service public de remontées mécaniques étant justifiée par une différence de situation.

Vu :

- les décisions attaquées ;
- les ordonnances du 5 juillet 2021 portant clôture de l'instruction des affaires 2004414, 2004425 et 2004475 au 26 juillet 2021 à 12 h 00 ;
- les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution du 4 octobre 1958 ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code du travail ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 ;
- loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 ;
- l'ordonnance n° 2020-346 du 27 mars 2020 portant mesures d'urgence en matière d'activité partielle ;
- le décret n° 2020-325 du 25 mars 2020 relatif à l'activité partielle ;
- le code de justice administrative.

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

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 14 septembre 2021 :

- le rapport de M. Pascal,
- les conclusions de Mme Moutry, rapporteure publique ;
- les observations de pour la ville de Nice et pour le préfet de Alpes-Maritimes

Considérant ce qui suit :

1. La ville de Nice a présenté, le 2 avril 2020, pour ses régies « Palais Acropolis » dont l'activité est l'organisation de foires, salons professionnels et congrès et « Palais Nikaia » dont l'activité est la gestion de salles de spectacles, l'autorisation de placer les salariés de ces régies en position d'activité partielle, respectivement pour la période du 1<sup>er</sup> avril 2020 au 30 juin 2020 (Palais Acropolis) et du 16 mars 2020 au 30 juin 2020 (Palais Nikaia). Ces deux demandes ont fait l'objet d'autorisations tacites automatiques conformément aux dispositions de l'article 2 du décret n° 2020-325 du 25 mars 2020 susvisé au terme desquelles le silence de l'administration vaut acceptation implicite de la demande préalable d'autorisation d'activité partielle. Par des courriers en date des 29 avril 2020, le chef de service activité partielle de l'unité départementale des Alpes-Maritimes de la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de consommation, du travail et de l'emploi (Direccte) de Provence Alpes-Côte d'Azur a retiré les décisions d'autorisation et a rejeté les demandes d'autorisation de mise en activité partielle des salariés de ces deux régies. Le maire de Nice a formé, les 26 juin 2020, des recours hiérarchiques auprès de la ministre du travail, de l'emploi, de la formation

professionnelle et du dialogue social. La ville de Nice demande au tribunal d'annuler les décisions des 29 avril 2020 par lesquelles le préfet Alpes-Maritimes-Direccte a retiré les autorisations d'activité partielle accordées à ses régies « Palais Acropolis », « Palais Nikaia » et les décisions implicites de la ministre chargée du travail rejetant les recours hiérarchiques formés contre ces décisions.

2. Les requêtes n° 204414 et 2004425 présentent à juger les mêmes questions et ont fait l'objet d'une instruction commune. Il y a lieu d'y statuer par un seul jugement.

### **Sur la question prioritaire de constitutionnalité :**

3. Aux termes de l'article 61-1 de la Constitution : *« Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé (...) ».*

4. Il résulte des dispositions combinées des premiers alinéas des articles 23-1 et 23-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, que le tribunal administratif saisi d'un moyen tiré de ce qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution présenté dans un écrit distinct et motivé, statue sans délai par une décision motivée sur la transmission de la question prioritaire de constitutionnalité au Conseil d'État et procède à cette transmission si est remplie la triple condition que la disposition contestée soit applicable au litige ou à la procédure, qu'elle n'ait pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances, et que la question ne soit pas dépourvue de caractère sérieux. Le second alinéa de l'article 23-2 de la même ordonnance précise que : *« En tout état de cause, la juridiction doit, lorsqu'elle est saisie de moyens contestant la conformité d'une disposition législative, d'une part, aux droits et libertés garantis par la Constitution et, d'autre part, aux engagements internationaux de la France, se prononcer par priorité sur la transmission de la question de constitutionnalité au Conseil d'État (...) ».*

5. Aux termes de l'article L. 5122-1 du code du travail, dans sa rédaction alors applicable, prévoit que : *« I. - Les salariés sont placés en position d'activité partielle, après autorisation expresse ou implicite de l'autorité administrative, s'ils subissent une perte de rémunération imputable (...) à la fermeture temporaire de leur établissement ou partie d'établissement (...) / II. - Les salariés reçoivent une indemnité horaire, versée par leur employeur, correspondant à une part de leur rémunération antérieure dont le pourcentage est fixé par décret en Conseil d'Etat. L'employeur perçoit une allocation financée conjointement par l'Etat et l'organisme gestionnaire du régime d'assurance chômage. (...) ».* L'article R. 5122-1 du même code précise que : *« L'employeur peut placer ses salariés en position d'activité partielle lorsque l'entreprise est contrainte de réduire ou de suspendre temporairement son activité pour l'un des motifs suivants : (...) / 3° Un sinistre ou des intempéries de caractère exceptionnel (...) / 5° Toute autre circonstance de caractère exceptionnel »* et le premier alinéa de l'article R. 5122-2 de ce code prévoit que : *« L'employeur adresse au préfet du département où est implanté l'établissement concerné une demande préalable d'autorisation d'activité partielle. »* Enfin, aux termes de l'article L. 5424-1 de ce code, dans sa rédaction alors applicable : *« Ont droit à une allocation d'assurance (...) : / 2° Les agents non titulaires des collectivités territoriales et les agents non*

*statutaires des établissements publics administratifs autres que ceux de l'Etat (...) » et aux termes de l'article L. 5424-2 : « (...) peuvent adhérer au régime d'assurance : / 1° Les employeurs mentionnés au 2° de l'article L. 5424-1 (...) ».*

6. Selon l'article 10 de l'ordonnance du 27 mars 2020 précité, dans sa rédaction alors applicable : « *Les salariés employés par les régies dotées de la seule autonomie financière qui gèrent un service public à caractère industriel et commercial de remontées mécaniques ou de pistes de ski remplissant les conditions mentionnées à l'article L. 2221-1 et au 2° de l'article L. 2221-4 du code général des collectivités territoriales peuvent être placés en activité partielle dans les conditions prévues par chapitre II du titre II du livre Ier de la cinquième partie du code du travail, dès lors qu'ils sont soumis aux dispositions du code du travail et que leur employeur a adhéré au régime d'assurance chômage en application du 1° de l'article L. 5424-2 du même code. Dans ce cas, ces employeurs bénéficient d'une allocation d'activité partielle selon les modalités prévues par ces mêmes dispositions ».*

7. La ville de Nice soutient que l'article 10 de l'ordonnance du 27 mars 2020 méconnaît les principe d'égalité devant la loi et d'égalité devant les charges publiques en tant qu'il autorise le placement en position d'activité partielle prévu par les dispositions précitées du code du travail des seuls salariés des régies dotées de la seule autonomie financière qui gèrent un service public industriel et commercial de remontées mécaniques ou de pistes de ski et qu'il exclut, dès lors, de ce régime les salariés des régies qui n'ont pas de personnalité juridique et qui exercent d'autres activités.

8. Aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « *La loi (...) doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse* ». Le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit. Aux termes de l'article 13 de cette Déclaration : « *Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés* ». En vertu de l'article 34 de la Constitution, il appartient au législateur de déterminer, dans le respect des principes constitutionnels et compte tenu des caractéristiques de chaque impôt, les règles selon lesquelles doivent être appréciées les facultés contributives. En particulier, pour assurer le respect du principe d'égalité, il doit fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose. Cette appréciation ne doit cependant pas entraîner de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques.

9. Il ressort des dispositions précitées du code du travail que les salariés de droit privé des collectivités territoriales, à savoir les agents contractuels travaillant dans un service public industriel et commercial, peuvent être placés en position d'activité partielle dans les conditions prévues au chapitre II du titre II du livre Ier de la cinquième partie du code du travail par leur employeur, sous réserve de l'adhésion de ce dernier au régime d'assurance chômage. Si le préfet fait état, dans ses écritures, de la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection de montagne qui aurait, selon lui, comme l'article 10 précité de l'ordonnance du 27 mars 2020, rendu éligible le placement en position d'activité partielle des salariés employés par des régies dotées de la seule autonomie financière et gérant un service de remontées mécaniques ou de pistes de ski, les salariés de droit privé de ces régies étaient déjà, en tout état de cause, éligibles au dispositif de l'activité partielle en application des dispositions précitées du code du travail en cas d'adhésion de leur

employeur au régime d'assurance chômage. Ainsi, contrairement à ce que soutient la ville de Nice, l'article 10 de l'ordonnance n'a pas pour effet d'exclure les autres régies dotées de la seule autonomie financière du dispositif d'activité partielle et ne crée pas de distinction entre les régies des collectivités territoriales dotées ou non d'une personnalité morale puisque toutes les régies gérant un service public industriel ou commercial et adhérant à l'assurance chômage peuvent bénéficier, pour leurs salariés de droit privé, du régime de l'activité partielle. Par suite, le moyen tiré de ce que les dispositions de l'article 10 de l'ordonnance du 27 mars 2020 méconnaîtraient les principes d'égalité devant la loi et d'égalité devant les charges publiques garantis par les articles 6 et 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ne présente pas un caractère sérieux. Il n'y a, dès lors, pas lieu de transmettre cette question au Conseil d'État.

### **Sur les conclusions à fin d'annulation :**

10. En premier lieu, aux termes de l'article L. 100-1 du code des relations entre le public et l'administration : « *Le présent code régit les relations entre le public et l'administration en l'absence de dispositions spéciales applicables (...)* ». Aux termes de l'article L. 100-3 de ce même code : « *Au sens du présent code et sauf disposition contraire de celui-ci, on entend par : 1° Administration : les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales, leurs établissements publics administratifs et les organismes et personnes de droit public et de droit privé chargés d'une mission de service public administratif, y compris les organismes de sécurité sociale ; 2° Public : a) Toute personne physique ; b) Toute personne morale de droit privé, à l'exception de celles qui sont chargées d'une mission de service public lorsqu'est en cause l'exercice de cette mission* ». Enfin, aux termes de l'article L. 122-1 dudit code : « *Les décisions mentionnées à l'article L. 211-2 n'interviennent qu'après que la personne intéressée a été mise à même de présenter des observations écrites et, le cas échéant, sur sa demande, des observations orales (...)* ».

11. La ville de Nice fait valoir que les décisions d'autorisation tacite précitées au point 1, créatrices de droit, ont été retirées sans qu'elle ait été mise en mesure de présenter des observations. Toutefois, si elle a entendu se prévaloir des dispositions des articles L. 122-1 et L.211-2 du code des relations entre le public et l'administration, ces dispositions ne régissent pas les relations entre les administrations, mais uniquement les relations entre le public et l'administration en l'absence de dispositions spéciales applicables. Au surplus, aucune autre disposition législative ou réglementaire, notamment du code du travail, n'impose le respect d'une procédure contradictoire préalable au retrait d'une décision d'autorisation d'activité partielle. Par suite, le moyen tiré d'un vice de procédure ne peut qu'être écarté.

12. En deuxième lieu, le préfet des Alpes-Maritimes a retiré les autorisations sollicitées pour les régies « Palais Acropolis » et « Palais Nikaia » au motif que « ... les collectivités territoriales ne sont pas éligibles au dispositif de l'activité partielle. Sont uniquement éligibles celles qui ont une personnalité morale... ».

13. L'administration peut, en première instance comme en appel, faire valoir devant le juge de l'excès de pouvoir que la décision, dont l'annulation est demandée, est légalement justifiée par un motif, de droit ou de fait, autre que celui initialement indiqué, mais également fondé sur la situation existant à la date de cette décision. Il appartient alors au juge de rechercher si un tel motif est de nature à fonder légalement la décision, puis d'apprécier s'il résulte de l'instruction que l'administration aurait pris la même décision si elle s'était fondée initialement sur ce motif. Dans l'affirmative il peut procéder à la substitution demandée, sous

réserve toutefois qu'elle ne prive pas le requérant d'une garantie procédurale liée au motif substitué.

14. En subordonnant, dans les décisions attaquées, le bénéfice du dispositif de l'activité partielle aux seules régies dotées de la personnalité juridique, le préfet des Alpes-Maritimes s'est mépris sur le champ d'application de ce dispositif ouvert à tous les salariés de droit privé dont l'employeur a adhéré au régime d'assurance chômage ainsi qu'il a été dit au point 9. Dans ses écritures en défense, le préfet des Alpes-Maritimes invoque, par voie de substitution, le motif tiré de l'absence d'adhésion de la ville de Nice à l'Unedic pour les salariés des régies « Palais Acropolis » et « Palais Nikaia ». Il ne ressort pas, en effet, des pièces du dossier que la ville de Nice ait produit des justificatifs de nature à établir qu'elle a adhéré au régime chômage des salariés de droit privé pour ces deux régies, un mel de la ville daté du 29 avril 2020, versé au dossier par le préfet, indiquant qu'elle est en « auto-assurance chômage » pour ces deux établissements. Il y a lieu, par suite, de procéder à la substitution de base légale en retenant le motif tiré de la non-adhésion de la ville de Nice au régime d'assurance chômage pour les salariés des régies « Palais Acropolis » et « Palais Nikaia » dès lors que cette substitution de base légale n'a pas pour effet de priver la ville de Nice d'une garantie et que l'administration aurait pris la même décision si elle avait entendu se fonder initialement sur ce motif. Par suite, le moyen tiré d'une erreur de droit ne peut qu'être écarté.

15. En troisième lieu, la ville de Nice soulève, par voie d'exception, l'illégalité de l'ordonnance n° 2020-290 du 27 mars 2020, pour demander l'annulation des décisions attaquées. Elle fait valoir que les principes d'égalité devant la loi et les charges publiques et de libre administration des collectivités ont été méconnus. Toutefois, s'agissant du régime contentieux des ordonnances, celles de leurs dispositions qui relèvent du domaine de la loi ne peuvent plus, après l'expiration du délai de l'habilitation conférée au Gouvernement, être modifiées ou abrogées que par le législateur ou sur le fondement d'une nouvelle habilitation qui serait donnée au Gouvernement. L'expiration du délai fixé par la loi d'habilitation fait ainsi obstacle à ce que l'autorité investie du pouvoir réglementaire fasse droit à une demande d'abrogation portant sur les dispositions d'une ordonnance relevant du domaine de la loi, quand bien même celles-ci seraient illégales. Il suit de là que, lorsque le délai d'habilitation est expiré, comme c'est le cas s'agissant de l'ordonnance du 27 mars 2020, la contestation, au regard des droits et libertés que la Constitution garantit, des dispositions d'une ordonnance relevant du domaine de la loi n'est recevable qu'au travers d'une question prioritaire de constitutionnalité, qui doit être transmise au Conseil constitutionnel si les conditions fixées par les articles 23-2, 23-4 et 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel sont remplies. Ainsi qu'il a été dit aux points 3 à 9, la question prioritaire de constitutionnalité formulée par la ville de Nice ne présente pas de caractère sérieux et n'a pas lieu d'être transmise au Conseil d'Etat.

16. Enfin, si la ville de Nice fait également valoir que l'ordonnance du 27 mars 2020 a été en-deçà de l'habilitation législative, cette ordonnance n'exclut pas, ainsi l'allègue la ville de Nice, les régies non dotées de la personnalité morale du régime de l'activité partielle. Ainsi qu'il a été dit au point 9, les salariés de droit privé, à savoir les agents contractuels des collectivités territoriales travaillant dans un service public industriel et commercial doté ou de la personnalité morale, peuvent être placés en position d'activité partielle dans les conditions prévues au chapitre II du titre II du livre Ier de la cinquième partie du code du travail par leur employeur, sous réserve de l'adhésion de ce dernier au régime d'assurance chômage. Par suite, le moyen tiré de l'incompétence négative du Gouvernement doit être écarté.

17. Il résulte de tout ce qui précède que la ville de Nice n'est pas fondée à demander l'annulation des décisions du préfet des Alpes-Maritimes du 29 avril 2020, confirmées sur recours hiérarchique, rejetant le bénéfice du dispositif de l'activité partielle aux salariés des régies « Palais Acropolis » et « Palais Nikaia ». Par voie de conséquence, ses conclusions en injonction doivent être rejetées ainsi que celles présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, l'Etat n'étant pas la partie perdante dans la présente instance.

**DECIDE :**

**Article 1<sup>er</sup>**: Il n'y a pas lieu de transmettre au Conseil d'Etat la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par la ville de Nice.

**Article 2** : Les requêtes n°s 2004414 et 2004425 de la ville de Nice sont rejetées.

**Article 3** : Le présent jugement sera notifié à la ville de Nice et à la ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion.

Copie sera adressée au préfet des Alpes-Maritimes.

Délibéré à l'issue de l'audience publique du 14 septembre 2021 à laquelle siégeaient :

M. Pascal, président,  
Mme Chaumont, conseillère,  
Mme Duroux, conseillère,  
assistés de Mme Gialis, greffière.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 5 octobre 2021.

Le président-rapporteur

L'assesseure la plus ancienne

*signé*

*signé*

F. Pascal

A.-C. Chaumont

La greffière

*signé*

E. Gialis

La République mande et ordonne à la ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion 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**

**REPUBLIQUE FRANÇAISE**

N° 2004426

---

METROPOLE NICE CÔTE D'AZUR

---

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

M. Pascal  
Président rapporteur

---

Le tribunal administratif de Nice

(5<sup>ème</sup> chambre)

Mme Moutry  
Rapporteuse publique

---

Audience du 14 septembre 2021  
Décision du 5 octobre 2021

---

66-10

C+

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés les 29 octobre 2020, 20 avril 2021, 26 juillet 2021 et 23 août 2021, sous le n° 2004426, la métropole Nice Côte d'Azur, représentée par Me S, demande au tribunal ;

1°) d'annuler la décision implicite née du silence gardé par la ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social sur sa demande de retrait de la décision 5 mai 2020 par laquelle le préfet des Alpes-Maritimes a retiré l'autorisation d'activité partielle pour les agents de la régie du marché d'intérêt national (MIN) d'Azur, ensemble la décision du préfet du 5 mai 2020 ;

2°) d'enjoindre à l'Etat de verser à la métropole Nice Côte d'Azur les allocations d'activité partielle demandées, dans un délai de deux mois à compter de la notification du jugement à intervenir, sous astreinte de 500 euros par jour de retard ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La métropole Nice Côte d'Azur soutient que :

- la requête est recevable : elle a formé un recours hiérarchique, le 26 juin 2020, contre la décision préfectorale du 5 mai 2020 ;

***S'agissant de la légalité externe :***

- le préfet a retiré l'autorisation de placement en activité partielle sans mise en place d'une procédure contradictoire, sans mettre à même la métropole Nice Côte d'Azur de présenter des observations, en méconnaissance des articles L. 122-1 et L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration ;

***S'agissant de la légalité interne :***

- le préfet a entaché ses décisions d'erreur de droit en retenant que les régies des collectivités locales, à défaut de personnalité morale, ne sont pas éligibles au dispositif du chômage partiel ; en application des dispositions de l'article L. 5122-1 du code du travail, les salariés des régies des collectivités locales sont éligibles au dispositif du chômage partiel dès lors que l'éligibilité à ce dispositif est subordonné à l'exigence d'un contrat de travail de droit privé ; au regard du droit de l'Union européenne, une régie non personnalisée est susceptible de tomber sous la qualification d'entreprise.
- les décisions attaquées sont illégales en ce qu'elles sont fondées sur l'ordonnance n°2020-346 du 27 mars 2020, elle-même illégale :
  - le principe d'égalité devant la loi et les charges publiques est méconnu : d'une part, l'ordonnance du 27 mars 2020 ne retient l'éligibilité au dispositif de chômage partiel qu'aux seules régies dotées de la seule autonomie financière gérant un service public industriel et commercial de remontées mécaniques ou de pistes de ski ; d'autre part, une distinction est opérée entre les régies industrielles et commerciales selon qu'elles sont dotées ou non de la personnalité morale ; l'objectif est d'aider les activités économiques pour traverser la crise due à l'épidémie de covid-19 : aucune raison objective permettait d'introduire une condition tirée de l'existence ou non de l'exercice sous forme de service personnalisé ;
  - le moyen tiré de l'incompétence négative du gouvernement doit être retenu : en excluant les salariés des régies non personnalisées du dispositif du chômage partiel, l'ordonnance du 27 mars 2020 a été nettement en deçà de l'habilitation législative du 23 mars 2020 ; les régies agissent sur un marché concurrentiel, doivent présenter un budget équilibré et emploient des salariés de droit privé ;
  - l'ordonnance du 27 mars 2020 méconnaît le principe de libre administration des collectivités locales.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 24 décembre 2020 et 14 juin 2021, le préfet des Alpes-Maritimes conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- la requête est irrecevable du fait de sa tardiveté ;
- aucun des moyens de la requête n'est fondé :
  - le principe du contradictoire a été respecté après que la métropole Nice Côte d'Azur a été informée, dès le 14 avril 2020, de l'inéligibilité des régies directes au dispositif du chômage partiel ;
  - à titre principal, les régies dépourvues de personnalité morale et dotées de la seule autonomie financière, qui ne relèvent pas de l'article 10 de l'ordonnance du 27 mars 2020, ne sont pas éligibles à l'activité partielle ; seules les entreprises privées entrent dans le champ de l'activité partielle ; à



titre subsidiaire, la requérante n'apporte aucun élément de nature à justifier son adhésion à l'Unedic ;

- le moyen tiré de l'exception d'inconstitutionnalité de l'article 10 de l'ordonnance du 27 mars 2020 ne peut qu'être écarté dès lors que les dispositions relatives à l'activité partielle n'interfèrent pas dans le champ relevant des collectivités territoriales ;
- le moyen visant à affirmer l'incompétence négative du gouvernement doit être écarté : le dispositif d'habilitation partielle a été élargi et aménagé conformément à l'habilitation de la loi d'urgence, pour limiter les fermetures d'entreprises et les licenciements.

Par des mémoires distincts, enregistrés les 20 avril et 26 juillet 2021, la métropole Nice Côte d'Azur demande au tribunal de transmettre au Conseil d'Etat la question prioritaire de constitutionnalité relative à la conformité de l'article 10 de l'ordonnance n° 2020-346 du 27 mars 2020 aux droits et garantis par la Constitution et, plus précisément, au principe d'égalité devant la loi et les charges publiques.

Elle soutient que :

- la question préjudicielle présente un caractère sérieux ; l'article 10 de l'ordonnance n° 2020-346 du 27 mars 2020, applicable au litige, a opéré des discriminations en retenant l'éligibilité de l'activité partielle aux seuls salariés des régies sans personnalité morale dotées de l'autonomie financière gérant un service public de remontées mécaniques et en opérant une distinction entre les régies industrielles et commerciales personnalisées et celles qui ne le sont pas.

Par un mémoire, enregistré le 17 juin 2021, le préfet des Alpes-Maritimes conclut au rejet de la demande de transmission de la question prioritaire de constitutionnalité.

Il fait valoir que les conditions de transmission de la question prioritaire de constitutionnalité ne sont pas réunies, dès lors que la question posée ne présente pas un caractère sérieux, le bénéfice de l'activité partielle réservée aux seules régies sans personnalité morale dotées de l'autonomie financière gérant un service public de remontées mécaniques étant justifié par une différence de situation.

Vu :

- la décision attaquée ;
- l'ordonnance du 30 août 2021 portant réouverture de l'instruction de la présente affaire ;
- l'ordonnance du 5 juillet 2021 portant clôture de l'instruction de la présente affaire au 26 juillet 2021 à 12 h 00 ;
- les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution du 4 octobre 1958 ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code du travail ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 ;

- l'ordonnance n° 2020-346 du 27 mars 2020 portant mesures d'urgence en matière d'activité partielle ;
- le code de justice administrative.

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

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 14 septembre 2021 :

- le rapport de M. Pascal, président-rapporteur ;
- les conclusions de Mme Moutry, rapporteure publique ;
- les observations de Me S pour la métropole Nice Côte d'Azur.

1. La métropole de Nice Côte d'Azur a présenté, le 30 avril 2020, pour son service « régie du Marché d'Intérêt National (MIN) d'Azur », l'autorisation de placer les salariés de cet établissement en position d'activité partielle, respectivement pour la période du 16 mars 2020 au 30 juin 2020. Cette demande a fait l'objet d'une autorisation tacite automatique conformément aux dispositions de l'article 2 du décret n° 2020-325 du 25 mars 2020 susvisé au terme desquelles le silence de l'administration vaut acceptation implicite de la demande préalable d'autorisation d'activité partielle. Par un courrier du 5 mai 2020, le chef de service activité partielle de l'unité départementale des Alpes-Maritimes de la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de consommation, du travail et de l'emploi (Direccte) de Provence Alpes-Côte d'Azur a retiré la décision d'autorisation et a rejeté la demande d'autorisation de mise en activité partielle des salariés du MIN d'Azur. Le directeur général des services de la métropole de Nice Côte d'Azur a formé, le 26 juin 2020, un recours hiérarchique auprès de la ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social. La métropole de Nice Côte d'Azur demande au tribunal d'annuler la décision du 5 mai 2020 par laquelle le préfet Alpes-Maritimes-Direccte a retiré l'autorisation d'activité partielle accordée aux salariés du MIN d'Azur et la décision implicite de la ministre chargée du travail rejetant le recours hiérarchique formé contre cette décision.

### **Sur la question prioritaire de constitutionnalité :**

2. Aux termes de l'article 61-1 de la Constitution : « *Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé (...)* ».

3. Il résulte des dispositions combinées des premiers alinéas des articles 23-1 et 23-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, que le tribunal administratif saisi d'un moyen tiré de ce qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution présenté dans un écrit distinct et motivé, statue sans délai par une décision motivée sur la transmission de la question prioritaire de constitutionnalité au Conseil d'État et procède à cette transmission si est remplie la triple condition que la disposition contestée soit applicable au litige ou à la procédure, qu'elle n'ait pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances, et que la question ne soit pas dépourvue de caractère sérieux. Le second alinéa de l'article 23-2 de la même ordonnance précise que : « *En tout état de cause, la juridiction doit, lorsqu'elle est saisie de moyens contestant la conformité d'une disposition législative, d'une part, aux droits et libertés garantis par la Constitution et, d'autre part, aux engagements*

*internationaux de la France, se prononcer par priorité sur la transmission de la question de constitutionnalité au Conseil d'État (...) ».*

4. Aux termes de l'article L. 5122-1 du code du travail, dans sa rédaction alors applicable, prévoit que : « *I. - Les salariés sont placés en position d'activité partielle, après autorisation expresse ou implicite de l'autorité administrative, s'ils subissent une perte de rémunération imputable (...) à la fermeture temporaire de leur établissement ou partie d'établissement (...)/ II. - Les salariés reçoivent une indemnité horaire, versée par leur employeur, correspondant à une part de leur rémunération antérieure dont le pourcentage est fixé par décret en Conseil d'Etat. L'employeur perçoit une allocation financée conjointement par l'Etat et l'organisme gestionnaire du régime d'assurance chômage. (...) ».* L'article R. 5122-1 du même code précise que : « *L'employeur peut placer ses salariés en position d'activité partielle lorsque l'entreprise est contrainte de réduire ou de suspendre temporairement son activité pour l'un des motifs suivants : (...) / 3° Un sinistre ou des intempéries de caractère exceptionnel (...) / 5° Toute autre circonstance de caractère exceptionnel »* et le premier alinéa de l'article R. 5122-2 de ce code prévoit que : « *L'employeur adresse au préfet du département où est implanté l'établissement concerné une demande préalable d'autorisation d'activité partielle.* » Enfin, aux termes de l'article L. 5424-1 de ce code, dans sa rédaction alors applicable : « *Ont droit à une allocation d'assurance (...) : / 2° Les agents non titulaires des collectivités territoriales et les agents non statutaires des établissements publics administratifs autres que ceux de l'Etat (...) »* et aux termes de l'article L. 5424-2 : « *(...) peuvent adhérer au régime d'assurance : / 1° Les employeurs mentionnés au 2° de l'article L. 5424-1 (...) ».*

5. Selon l'article 10 de l'ordonnance du 27 mars 2020 précité, dans sa rédaction alors applicable : « *Les salariés employés par les régies dotées de la seule autonomie financière qui gèrent un service public à caractère industriel et commercial de remontées mécaniques ou de pistes de ski remplissant les conditions mentionnées à l'article L. 2221-1 et au 2° de l'article L. 2221-4 du code général des collectivités territoriales peuvent être placés en activité partielle dans les conditions prévues par chapitre II du titre II du livre Ier de la cinquième partie du code du travail, dès lors qu'ils sont soumis aux dispositions du code du travail et que leur employeur a adhéré au régime d'assurance chômage en application du 1° de l'article L. 5424-2 du même code. Dans ce cas, ces employeurs bénéficient d'une allocation d'activité partielle selon les modalités prévues par ces mêmes dispositions ».*

6. La ville de Nice soutient que l'article 10 de l'ordonnance du 27 mars 2020 méconnaît les principe d'égalité devant la loi et d'égalité devant les charges publiques en tant qu'il autorise le placement en position d'activité partielle prévu par les dispositions précitées du code du travail des seuls salariés des régies dotées de la seule autonomie financière qui gèrent un service public industriel et commercial de remontées mécaniques ou de pistes de ski et qu'il exclut, dès lors, de ce régime les salariés des régies qui n'ont pas de personnalité juridique et qui exercent d'autres activités.

7. Aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « *La loi (...) doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse* ». Le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit. Aux termes de l'article 13 de cette Déclaration : « *Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est*

*indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés* ». En vertu de l'article 34 de la Constitution, il appartient au législateur de déterminer, dans le respect des principes constitutionnels et compte tenu des caractéristiques de chaque impôt, les règles selon lesquelles doivent être appréciées les facultés contributives. En particulier, pour assurer le respect du principe d'égalité, il doit fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose. Cette appréciation ne doit cependant pas entraîner de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques.

8. Il ressort des dispositions précitées du code du travail que les salariés de droit privé des collectivités territoriales, à savoir les agents contractuels travaillant dans un service public industriel et commercial, peuvent être placés en position d'activité partielle dans les conditions prévues au chapitre II du titre II du livre Ier de la cinquième partie du code du travail par leur employeur, sous réserve de l'adhésion de ce dernier au régime d'assurance chômage. Si le préfet fait état, dans ses écritures, de la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection de montagne qui aurait, selon lui, comme l'article 10 précité de l'ordonnance du 27 mars 2020, rendu éligible le placement en position d'activité partielle des salariés employés par des régies dotées de la seule autonomie financière et gérant un service de remontées mécaniques ou de pistes de ski, les salariés de droit privé de ces régies étaient déjà, en tout état de cause, éligibles au dispositif de l'activité partielle en application des dispositions précitées du code du travail en cas d'adhésion de leur employeur au régime d'assurance chômage. Ainsi, contrairement à ce que soutient la métropole Nice Côte d'Azur, l'article 10 de l'ordonnance n'a pas pour effet d'exclure les autres régies dotées de la seule autonomie financière du dispositif d'activité partielle et ne crée pas de distinction entre les régies des collectivités territoriales dotées ou non d'une personnalité morale puisque toutes les régies gérant un service public industriel ou commercial et adhérant à l'assurance chômage peuvent bénéficier, pour leurs salariés de droit privé, du régime de l'activité partielle. Par suite, le moyen tiré de ce que les dispositions de l'article 10 de l'ordonnance du 27 mars 2020 méconnaîtraient les principes d'égalité devant l'loi et d'égalité devant les charges publiques garantis par les articles 6 et 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ne présente pas un caractère sérieux. Il n'y a, dès lors, pas lieu de transmettre cette question au Conseil d'État.

#### **Sur la fin de non-recevoir soulevée par le préfet des Alpes-Maritimes :**

9. L'article R. 421-1 du code de justice administrative énonce que la juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée. Ce délai est un délai franc. L'article L. 411-2 du code des relations entre le public et l'administration dispose que *« Toute décision administrative peut faire l'objet, dans le délai imparti pour l'introduction d'un recours contentieux, d'un recours gracieux ou hiérarchique qui interrompt le cours de ce délai. Lorsque dans le délai initial du recours contentieux ouvert à l'encontre de la décision, sont exercés contre cette décision un recours gracieux et un recours hiérarchique, le délai du recours contentieux, prorogé par l'exercice de ces recours administratifs, ne recommence à courir à l'égard de la décision initiale que lorsqu'ils ont été l'un et l'autre rejetés »*.

10. Par la décision précitée du 5 mai 2020, l'administration a retiré l'autorisation de mise en activité partielle des salariés de la régie MIN d'Azur. Il ressort des pièces du dossier que la métropole Nice Côte d'Azur a formé, le 26 juin 2020, un recours hiérarchique contre la décision du 5 mai 2020, réceptionné le 29 juin 2020. Le délai de recours à l'encontre de la décision implicite de rejet née le 29 août 2020 expirait, dès lors, le 30 octobre 2020. Par suite,

la requête, enregistrée le 29 octobre 2020, est recevable. La fin de non-recevoir opposée par le préfet des Alpes-Maritimes et tirée de la tardiveté de la requête ne peut qu'être rejetée.

### **Sur les conclusions à fin d'annulation :**

11. Le préfet des Alpes-Maritimes a retiré l'autorisation au titre de l'allocation de mise en activité partielle sollicitée pour le MIN d'Azur au motif que « ... les collectivités territoriales ne sont pas éligibles au dispositif de l'activité partielle... ».

12. Il ressort des dispositions des articles L. 5122-1, R. 5122-1, R. 5122-2, L. 5424-1 et L. 5424-2 du code du travail, ainsi qu'il a été dit au point 8, que les salariés de droit privé, à savoir les agents contractuels des collectivités territoriales travaillant dans un service public industriel et commercial, à l'exception du directeur et du comptable public, qui eux, sont des agents de droit public, peuvent être placés en position d'activité partielle dans les conditions prévues au chapitre II du titre II du livre Ier de la cinquième partie du code du travail par leur employeur, sous réserve de l'adhésion de ce dernier au régime d'assurance chômage. Il ressort des pièces du dossier que la métropole Nice Côte d'Azur a adhéré au régime d'assurance chômage pour les salariés de la régie MIN d'Azur. Par suite, en excluant du bénéfice du dispositif de l'activité partielle, dans la décision attaquée, toutes les collectivités locales, quand bien même celles-ci adhéreraient au régime d'assurance chômage pour les salariés de droit privé qu'elles emploient, le préfet a commis une erreur de droit.

13. Il résulte de ce qui précède, et sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens de la requête, que la métropole Nice Côte d'Azur est fondée à demander l'annulation de la décision du préfet des Alpes-Maritimes du 5 mai 2020 retirant le bénéfice de l'activité partielle aux salariés de la régie du MIN d'Azur ainsi que, par voie de conséquence, du rejet implicite né du silence gardé par la ministre chargée du travail sur le recours hiérarchique formé le 26 juin 2020 contre cette décision.

### **Sur les conclusions à fin d'injonction :**

14. Aux termes de l'article L. 911-1 du code de justice administrative : « *Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution. (...)* ».

15. Il y a lieu d'enjoindre au préfet des Alpes-Maritimes de verser à la métropole Nice Côte d'Azur les allocations d'activité partielle aux salariés de droit privé de la régie MIN d'Azur dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement. Il n'y a pas lieu d'assortir cette injonction d'une astreinte.

### **Sur les frais du litige :**

16. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 500 euros à verser à la métropole de Nice Côte d'Azur au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

**DECIDE :**

**Article 1<sup>er</sup>**: Il n'y a pas lieu de transmettre au Conseil d'Etat la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par la métropole Nice Côte d'Azur.

**Article 2**: La décision du 5 mai 2020 par laquelle le préfet des Alpes-Maritimes a retiré le bénéfice de l'activité partielle aux salariés de la régie MIN d'Azur et la décision implicite de rejet de la ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion du recours hiérarchique formé contre la décision préfectorale sont annulées.

**Article 3**: Il est enjoint au préfet des Alpes-Maritimes de verser à la métropole Nice Côte d'Azur les allocations d'activité partielle aux salariés de droit privé de la régie MIN d'Azur dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement

**Article 4**: L'Etat versera à la métropole Nice Côte d'Azur la somme de 1 500 (mille cinq cents) euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

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

**Article 6**: Le présent jugement sera notifié à la métropole Nice Côte d'Azur et à la ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion.

Copie sera adressée au préfet des Alpes-Maritimes.

Délibéré à l'issue de l'audience publique du 14 septembre 2021 à laquelle siégeaient :

M. Pascal, président,  
Mme Chaumont, conseillère,  
Mme Duroux, conseillère,  
assistés de Mme Gialis, greffière.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 5 octobre 2021.

Le président-rapporteur

L'assesseure la plus ancienne

*signé*

*signé*

F. Pascal

A.-C. Chaumont

La greffière

*signé*

E. Gialis

La République mande et ordonne à la ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion 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° 2101673**

---

ASSOCIATION S.

---

Mme Dorothee Gazeau  
Rapporteure

---

M. Patrick Soli  
Rapporteur public

---

Audience du 14 décembre 2021  
Décision du 31 décembre 2021

---

68-03-025-02  
C+

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Nice

(5<sup>ème</sup> chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête initialement enregistrée sous le n° 1900066 le 8 janvier 2019, puis réenregistrée sous le n° 2101673 le 12 mars 2021 sur renvoi par le Conseil d'Etat ayant statué en cassation, l'association "S.", représentée par Me Lavaud, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 9 novembre 2018 par lequel le maire de la commune de Valbonne a délivré aux sociétés Immobilière M., FDI S. et SCCV L. 1715, un permis de construire tendant à la construction de 240 logements collectifs sur un tènement foncier situé dans le quartier des Bourrelles à Valbonne ;

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

L'association requérante soutient que :

- la procédure est irrégulière en ce que les autorités dont la consultation était requise ont été saisies avant le début de la période d'instruction ;
- la prescription assortissant le permis de construire litigieux tenant à la réalisation d'une étude hydrologique/hydraulique est illégale en ce qu'elle nécessitait la présentation d'un nouveau projet ;
- la demande de permis de construire n'a pas été présentée au moyen du formulaire Cerfa en vigueur ;
- le dossier de demande de permis de construire ne satisfait pas aux exigences posées par l'article R. 431-8 du code de l'urbanisme ;



- le dossier de demande de permis de construire ne fait pas mention des emplacements PMR pour le stationnement, en méconnaissance de l'article 3 de l'arrêté du 24 décembre 2015 ;
- l'autorisation d'urbanisme litigieuse est illégale par voie d'exception de l'illégalité de l'arrêté du préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur du 9 août 2016 dispensant de la réalisation d'une étude d'impact en ce que cet arrêté a été rendu par une autorité incompétente, en ce qu'il a été émis sur la base d'un dossier erroné et en ce qu'il est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation ;
- l'autorisation d'urbanisme litigieuse est illégale par voie d'exception de l'illégalité de la délibération du 4 octobre 2018 ;
- le permis de construire en litige a été délivré en méconnaissance des dispositions de l'article UB 3 du règlement du plan local d'urbanisme (PLU) ;
- le permis de construire en litige a été délivré en méconnaissance des dispositions de l'article UB 4 du règlement du PLU ;
- le défaut de précision concernant les clôtures situées à l'ouest du terrain d'assiette ne permet pas de s'assurer du respect des dispositions de l'article UB 11 du règlement du PLU.

Par un mémoire en défense, enregistré le 7 juin 2021, la commune de Valbonne, représentée par Me Moreau, conclut au rejet de la requête et demande qu'une somme de 3 000 euros soit mise à la charge de l'association requérante au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La commune fait valoir que :

- le moyen tiré du non-respect de l'article 3 de l'arrêté du 24 décembre 2015 est inopérant ;
- le moyen tiré de l'illégalité par voie d'exception de l'arrêté du préfet de la région du 9 août 2016 dispensant de la réalisation d'une étude d'impact est inopérant ;
- les autres moyens soulevés ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 4 août 2021, la société FDI S., représentée par Me Maillot, conclut au rejet de la requête et demande qu'une somme de 3 000 euros soit mise à la charge de l'association requérante au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ainsi que les entiers dépens de la procédure.

Elle fait valoir que :

- le moyen tiré du vice de procédure en ce que les avis sollicités ont été émis avant le début de l'instruction de la demande de permis de construire est inopérant ;
- le moyen tiré de ce que le formulaire Cerfa utilisé n'était pas celui en vigueur est inopérant ;
- le moyen tiré du non-respect de l'article 3 de l'arrêté du 24 décembre 2015 est inopérant ;
- les autres moyens soulevés ne sont pas fondés.

La clôture de l'instruction a été fixée au 16 septembre 2021 par une ordonnance du même jour.

Les parties ont été informées par courrier du 19 novembre 2021, en application des dispositions de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme, de ce que le tribunal était susceptible

de surseoir à statuer pour permettre la régularisation du vice de procédure commis résultant de l'illégalité par voie d'exception de l'arrêté du préfet de région du 9 août 2016.

Une lettre d'observation présentée pour l'association requérante a été enregistrée le 26 novembre 2021.

Une lettre d'observation présentée pour la commune de Valbonne a été enregistrée le 1<sup>er</sup> décembre 2021, par laquelle la commune a informé le tribunal qu'elle n'entendait plus défendre dans la présente instance et qu'elle renonçait à sa demande formée au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu :

- l'ordonnance n° 1900066 rendue le 10 avril 2019 ;
- la décision n° 431525 du 3 mars 2021 par laquelle le Conseil d'Etat a annulé l'ordonnance n° 1900066 et a renvoyé l'affaire devant le tribunal administratif de Nice ;
- les autres pièces du dossier.

Vu :

- la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 ;
- le code de l'environnement ;
- le code de l'urbanisme ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique du 14 décembre 2021 :

- le rapport de Mme Gazeau,
- les conclusions de M. Soli, rapporteur public,
- et les observations de Me Lavaud, représentant l'association requérante, et de Me Montesinos-Brisset, représentant la société FDI S..

Considérant ce qui suit :

1. La commune de Valbonne a approuvé son plan local d'urbanisme en 2006, classant le secteur des Bourrelles/Macarons en zone 1AUb, secteur « à urbaniser ». La commune, projetant la construction d'un ensemble immobilier composé de logements sociaux, a obtenu le label Eco-Quartier pour ce secteur et suscité un appel à manifestation d'intérêts à l'issue duquel a été sélectionné un projet portant, d'une part, sur la création de 240 logements dont 75 logements locatifs sociaux, 64 logements en prêt social location accession et 101 logements en accession à prix maîtrisé, d'autre part, sur la création de 10 lots à bâtir. Ce projet n'étant pas compatible avec la destination de la zone, le conseil municipal a alors décidé, par délibération du 3 décembre 2015, d'engager une procédure intégrée pour le logement emportant mise en compatibilité du plan local d'urbanisme (PLU), sur le fondement des dispositions de l'article L. 300-6-1 du code de l'urbanisme. Par une délibération du 4 octobre 2018, le conseil municipal de Valbonne a approuvé la procédure intégrée pour le logement valant mise en compatibilité du plan local d'urbanisme. Le 28 juillet 2016, les sociétés Immobilière M., FDI S. et SCCV L. 1715 ont déposé une demande de permis de construire auprès du maire de Valbonne, complétée les 13 et

18 septembre, 18 et 24 octobre et 2 novembre 2018, aux fins de construction de l'ensemble immobilier sélectionné, sur un terrain situé quartier des Bourrelles à Valbonne constitué des parcelles cadastrées section BW n<sup>os</sup> 136, 140, 167, 448 et 481. Par un arrêté en date du 9 novembre 2018, le maire de la commune de Valbonne a délivré, au nom de la commune, le permis sollicité. L'association « S. » a demandé au tribunal d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 9 novembre 2018. Par une ordonnance du 10 avril 2019, le tribunal administratif de Nice a rejeté la requête pour irrecevabilité. Saisi d'un pourvoi en cassation par l'association « S. », le Conseil d'État a annulé cette ordonnance et renvoyé l'affaire au tribunal administratif de Nice.

#### Sur les conclusions d'annulation :

2. Aux termes de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, dans sa version en vigueur à la date de l'arrêté attaqué : « (...) II.- *Les projets qui, par leur nature, leur dimension ou leur localisation, sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine font l'objet d'une évaluation environnementale en fonction de critères et de seuils définis par voie réglementaire et, pour certains d'entre eux, après un examen au cas par cas effectué par l'autorité environnementale (...)* ». Aux termes de l'article R. 431-16 du code de l'urbanisme dans sa version en vigueur à la date de l'arrêté attaqué : « *Le dossier joint à la demande de permis de construire comprend en outre, selon les cas : / a) L'étude d'impact ou la décision de l'autorité environnementale dispensant le projet d'évaluation environnementale lorsque le projet relève du tableau annexé à l'article R. 122-2 du code de l'environnement. L'autorité compétente pour délivrer l'autorisation d'urbanisme vérifie que le projet qui lui est soumis est conforme aux mesures et caractéristiques qui ont justifié la décision de l'autorité environnementale de ne pas le soumettre à évaluation environnementale* ». Au sein du tableau annexé à cet article dans sa version applicable à la date de l'arrêté attaqué, la rubrique 39 prévoit que sont soumis à étude d'impact systématique les travaux et constructions qui créent une surface de plancher au sens de l'article R. 111-22 du code de l'urbanisme ou une emprise au sol au sens de l'article R\*420-1 du code de l'urbanisme supérieure ou égale à 40 000 m<sup>2</sup>, tandis que sont soumis à une étude d'impact au cas par cas les travaux et constructions qui créent une surface de plancher au sens de l'article R. 111-22 du code de l'urbanisme ou une emprise au sol au sens de l'article R\*420-1 du code de l'urbanisme comprise entre 10 000 et 40 000 m<sup>2</sup>. Il est constant que la surface de plancher créée par le projet litigieux est de 15 797 m<sup>2</sup> de sorte qu'il relève de la catégorie des travaux et constructions soumis à une étude d'impact au cas par cas.

3. Dans cette hypothèse, l'autorité environnementale doit se prononcer après le dépôt par le pétitionnaire, sur la demande de dispense d'étude d'impact, conformément à l'article R. 122-3 du code de l'environnement et à l'annexe III de la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011, en se livrant à un examen particulier du dossier afin d'apprécier, notamment au regard de la localisation du projet et de la sensibilité environnementale de la zone d'implantation ou du cumul des incidences du projet avec celles d'autres projets d'installations, d'ouvrages, ou travaux situés dans la même zone, si une évaluation environnementale donnant lieu, en particulier, à une étude d'impact est nécessaire.

4. L'association requérante soutient que le permis de construire accordé le 9 novembre 2018 est illégal par voie d'exception de l'illégalité de l'arrêté du 9 août 2016 par lequel le préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) a dispensé d'étude d'impact dans le cadre d'un examen au cas par cas le projet de réalisation d'un éco-quartier sur le site des Bourrelles. Elle fait valoir, au soutien de ce moyen, que cet arrêté a été édicté sur le fondement d'un dossier comprenant des informations erronées ayant induit en erreur le préfet, lequel a, par suite, commis une erreur d'appréciation en prenant cette décision de dispense d'étude d'impact.

5. Il ressort des pièces du dossier que la commune de Valbonne a déposé, le 6 juillet 2016, auprès des services de la préfecture de région, un dossier portant sur une demande d'examen au cas par cas en vue de la réalisation d'un éco-quartier sur le site des Bourrelles à Valbonne. Dans ce dossier, la commune a indiqué que le projet, localisé à l'est du territoire communal au nord de la route de Biot et du lycée régional, portait sur 8 parcelles boisées et supposait un défrichement d'une surface inférieure à 25 hectares en vue de la création de 240 logements répartis en 9 bâtiments et de 10 lots à bâtir pour une surface de plancher de 18 000 m<sup>2</sup>, d'esplanades, d'un verger, de potagers d'un aménagement paysager, d'une voie d'accès privée, d'une piste périmétrale et d'une passerelle de connexion mode doux vers l'île Verte. Ce dossier fait également mention de la préservation de la continuité naturelle existante sur le site et du fractionnement des éléments bâtis afin de créer des continuités végétales et de respecter le site naturel (topographie, gestion de l'eau, végétation). Il est également fait état dans cette demande de l'absence de zone ou périmètre de protection des enjeux environnementaux sur les parcelles d'implantation du projet à l'exception du périmètre de protection du site inscrit de la bande côtière de Nice à Théoule, et du caractère urbanisé du secteur alentour.

6. La commune a également indiqué que le projet n'était pas susceptible d'entraîner des perturbations, des dégradations ou destructions de la biodiversité existante en ce qu'aucune espèce d'intérêt communautaire ou protégée n'a été rencontrée, en ce que les atteintes aux espèces et habitats se trouvent inchangées par le projet du fait de l'urbanisation existante des abords de ce secteur (habitations et lycée) et en ce que la continuité naturelle existante, qui sera maintenue, n'est pas fonctionnelle compte tenu des passages limités de la faune eu égard à la largeur étroite du corridor et de la présence d'une route départementale dont les trafics sont assez élevés.

7. Il ressort des termes de l'arrêté, dont l'illégalité est excipée, que pour dispenser le projet d'une étude d'impact environnementale, le préfet de la région PACA a pris en compte les dimensions et la nature du projet, les objectifs poursuivis ainsi que sa localisation qu'il a estimé être en zone naturelle boisée dans un secteur urbanisé, en site inscrit mais hors périmètre de protection réglementaire ou contractuelle au titre de la biodiversité. En outre, il a estimé que le projet ne présentait pas d'impact sur des zones ou habitats sensibles et qu'il intégrait en phase de chantier et d'exploitation les préoccupations environnementales par des mesures de réduction et d'évitement.

8. Il ressort cependant des pièces du dossier que le secteur d'accueil du projet est défini entre deux espaces naturels protégés au nord et au sud et est identifié comme continuité naturelle avec « possibilité de corridor écologique » présentant un enjeu de protection par le schéma de cohérence territoriale (SCOT). Cette zone est également comprise dans un réservoir de biodiversité et, partant, dans la trame verte, avec un objectif de recherche et de remise en état optimale par le schéma régional de cohérence écologique (SRCE). En outre, des études réalisées sur le site et notamment le rapport Monteco, établi en janvier 2018 à la demande de la commune, font état de ce que le terrain d'assiette est composé de zones boisées avec des habitats d'intérêt communautaire pour les boisements de chêne vert, qu'il présente un enjeu de conservation pour certaines espèces protégées observées sur le site et que le corridor présent sur le site, bien que réduit, joue encore un rôle fonctionnel permettant de relier sur un axe nord-sud deux massifs boisés importants. D'ailleurs, lors de la révision du PLU de 2012, le commissaire-enquêteur avait souligné la présence d'un couloir écologique sur le site des Bourrelles.

9. Or, la décision de dispense d'étude d'impact ne fait pas état de la présence d'un réservoir de biodiversité sur le site d'implantation du projet ni d'un corridor écologique assurant

l'un des derniers passages possibles pour les espèces entre deux parties boisées du territoire communal, séparées par le terrain d'assiette.

10. En outre, la requérante a versé aux débats l'avis émis par le conseil scientifique régional du patrimoine naturel (CRSPN) le 13 juin 2019 préalablement à la demande de dérogation de destruction des espèces protégées et la décision du préfet des Alpes-Maritimes du 1<sup>er</sup> août 2019 de refus de destruction des espèces protégées. L'avis du CRSPN est défavorable à la demande de dérogation de destruction d'espèces animales en ce qu'il n'a pas été procédé à une évaluation des impacts cumulés, en ce que le projet ne prévoit pas de mesures compensatoires à hauteur des impacts résiduels et en ce qu'il n'a pas été démontré qu'il n'existait aucun site alternatif de moindre impact sur la biodiversité. Le préfet des Alpes-Maritimes a refusé d'accorder la dérogation en se fondant sur cet avis et en estimant en outre que le projet, qui ne relevait pas d'une raison d'intérêt public majeur au sens de l'article L. 411-1 du code de l'environnement, impliquerait la destruction et l'altération d'habitats d'espèces protégées et entraînerait la perte de fonctionnalité écologique du corridor pour ces espèces et espaces naturels. Ces indications figurant dans cet avis et cette décision, intervenus certes postérieurement à l'acte attaqué, sont néanmoins en relation directe avec la situation qui existait à la date de la décision et permettent d'éclairer les conditions dans lesquelles le préfet de région a été saisi dans le cadre de l'évaluation environnementale et a rendu sa décision de dispense d'étude d'impact.

11. Au vu de ces éléments, d'une part, le dossier par lequel la commune a saisi l'autorité environnementale d'une demande d'examen au cas par cas comportait des informations insuffisantes quant à l'impact environnemental du projet, d'autre part, et alors qu'il appartenait au préfet de confronter les informations qui lui sont fournies avec les objectifs de la directive du 13 décembre 2011, ce dernier a, en dispensant d'étude d'impact le projet, commis une erreur d'appréciation. Dès lors, la décision de dispense d'étude d'impact est illégale par voie d'exception et l'autorisation d'urbanisme litigieuse, prise à la suite de cette première décision préparatoire, est ainsi intervenue à l'issue d'une procédure irrégulière. Un tel vice de procédure a dès lors exercé une influence sur le sens de la décision et a été de nature à priver les intéressés d'une garantie. Le permis de construire attaqué, qui a donc été pris au terme d'une procédure irrégulière, doit être annulé pour ce motif.

12. Pour l'application des dispositions de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, il y a lieu de préciser qu'aucun autre moyen n'est de nature à justifier l'annulation de la décision contestée.

#### Sur la régularisation de l'autorisation d'urbanisme :

13. Aux termes de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme : « *Sans préjudice de la mise en œuvre de l'article L. 600-5, le juge administratif qui, saisi de conclusions dirigées contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager ou contre une décision de non-opposition à déclaration préalable estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'un vice entraînant l'illégalité de cet acte est susceptible d'être régularisé, sursoit à statuer, après avoir invité les parties à présenter leurs observations, jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation, même après l'achèvement des travaux. Si une mesure de régularisation est notifiée dans ce délai au juge, celui-ci statue après avoir invité les parties à présenter leurs observations. Le refus par le juge de faire droit à une demande de sursis à statuer est motivé* ».

14. Il résulte de ces dispositions, éclairées par les travaux parlementaires, que lorsque le ou les vices affectant la légalité de l'autorisation d'urbanisme dont l'annulation est demandée, sont susceptibles d'être régularisés, le juge doit surseoir à statuer sur les conclusions dont il est saisi contre cette autorisation. Il invite au préalable les parties à présenter leurs observations sur la possibilité de régulariser le ou les vices affectant la légalité de l'autorisation d'urbanisme. Le juge n'est toutefois pas tenu de surseoir à statuer, d'une part, si les conditions de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme sont réunies et qu'il fait le choix d'y recourir, d'autre part, si le bénéficiaire de l'autorisation lui a indiqué qu'il ne souhaitait pas bénéficier d'une mesure de régularisation. Un vice entachant le bien-fondé de l'autorisation d'urbanisme est susceptible d'être régularisé, même si cette régularisation implique de revoir l'économie générale du projet en cause, dès lors que les règles d'urbanisme en vigueur à la date à laquelle le juge statue permettent une mesure de régularisation qui n'implique pas d'apporter à ce projet un bouleversement tel qu'il en changerait la nature même.

15. Par ailleurs, aux termes de l'article L. 600-12 du code de l'urbanisme : « *Sous réserve de l'application des articles L. 600-12-1 et L. 442-14, l'annulation ou la déclaration d'illégalité d'un schéma de cohérence territoriale, d'un plan local d'urbanisme, d'un document d'urbanisme en tenant lieu ou d'une carte communale a pour effet de remettre en vigueur le schéma de cohérence territoriale, le plan local d'urbanisme, le document d'urbanisme en tenant lieu ou la carte communale immédiatement antérieur* ». Et aux termes de l'article L. 600-12-1 de ce code : « *L'annulation ou la déclaration d'illégalité d'un schéma de cohérence territoriale, d'un plan local d'urbanisme, d'un document d'urbanisme en tenant lieu ou d'une carte communale sont par elles-mêmes sans incidence sur les décisions relatives à l'utilisation du sol ou à l'occupation des sols régies par le présent code délivrées antérieurement à leur prononcé dès lors que ces annulations ou déclarations d'illégalité reposent sur un motif étranger aux règles d'urbanisme applicables au projet (...)* ».

16. Il résulte de l'article L. 600-12-1 que l'annulation ou la déclaration d'illégalité d'un document local d'urbanisme n'entraîne pas l'illégalité des autorisations d'urbanisme délivrées lorsque cette annulation ou déclaration d'illégalité repose sur un motif étranger aux règles d'urbanisme applicables au projet en cause. Il appartient au juge, saisi d'un moyen tiré de l'illégalité du document local d'urbanisme à l'appui d'un recours contre une autorisation d'urbanisme, de vérifier d'abord si l'un au moins des motifs d'illégalité du document local d'urbanisme est en rapport direct avec les règles applicables à l'autorisation d'urbanisme. Un vice de légalité externe est étranger à ces règles, sauf s'il a été de nature à exercer une influence directe sur des règles d'urbanisme applicables au projet. En revanche, sauf s'il concerne des règles qui ne sont pas applicables au projet, un vice de légalité interne ne leur est pas étranger.

17. Par jugement de ce jour, le tribunal administratif de Nice a prononcé l'annulation de la délibération du 4 octobre 2018 approuvant la procédure intégrée pour le logement et emportant mise en compatibilité du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Valbonne qui avait pour objet d'ouvrir à l'urbanisation la zone d'accueil du projet de construction.

18. Le vice de légalité externe affectant la délibération du 4 octobre 2018 consistait en l'irrégularité de la procédure menée en vue de l'approbation de la procédure intégrée (PIL) pour le logement emportant mise en compatibilité du PLU résultant de l'erreur d'appréciation commise par l'autorité environnementale dispensant cette PIL d'étude d'impact. Ce vice, dès lors qu'il affecte la procédure ayant conduit à l'ouverture à l'urbanisation du secteur d'implantation du projet et à la délivrance de l'autorisation d'urbanisme objet du présent litige, a été de nature à exercer une influence directe sur les règles d'urbanisme applicables au projet.

19. Dans l'hypothèse où, comme en l'espèce, le document local d'urbanisme sous l'empire duquel a été délivrée l'autorisation contestée a été annulé pour un motif non étranger aux règles applicables au projet en cause, la détermination du document d'urbanisme au regard duquel doit être appréciée la légalité de cette autorisation obéit, eu égard aux effets de la règle posée à l'article L. 600-12 du code de l'urbanisme, aux règles suivantes :

- dans le cas où ce motif affecte la légalité de la totalité du document d'urbanisme, la légalité de l'autorisation contestée doit être appréciée au regard de l'ensemble du document immédiatement antérieur ainsi remis en vigueur ;
- lorsque ce motif affecte seulement une partie divisible du territoire que couvre le document local d'urbanisme, ce sont les dispositions du document immédiatement antérieur relatives à cette zone géographique qui sont remises en vigueur ;
- si ce motif n'affecte que certaines règles divisibles du document d'urbanisme, la légalité de l'autorisation contestée n'est appréciée au regard du document immédiatement antérieur que pour les seules règles équivalentes nécessaires pour assurer le caractère complet et cohérent du document.

20. Le vice de procédure mentionné au point 18, affectant la légalité de la totalité de la procédure intégrée pour le logement, la légalité de l'autorisation contestée doit être appréciée au regard du document immédiatement antérieur ainsi remis en vigueur.

21. En réponse à une mesure d'instruction, la commune a transmis au tribunal le document local d'urbanisme immédiatement antérieur applicable et remis en vigueur du fait de l'annulation de la délibération approuvant la PIL et mettant le PLU en compatibilité.

22. En l'espèce, le document local d'urbanisme immédiatement antérieur applicable classe le secteur d'implantation du projet de construction en cause en zone 1AUB pour laquelle les seules constructions autorisées portent sur les ouvrages techniques nécessaires au fonctionnement des services publics ou d'intérêt collectif ainsi que les bassins de rétention.

23. Il s'ensuit que les dispositions du document d'urbanisme immédiatement antérieur remis en vigueur ne permettent pas la construction prévue par l'autorisation d'urbanisme litigieuse. En outre, ainsi que la commune et la requérante l'ont fait valoir dans leurs observations en réponse à la lettre du tribunal adressée aux parties sur le fondement de l'article L. 600-5-1, la révision en cours du PLU, qui se trouve dans un état d'avancement suffisant, envisage le classement du secteur des Bourrelles en zone N, ne permettant ainsi pas la construction objet du permis de construire en litige. Dès lors, le vice de procédure entachant le permis de construire attaqué n'est pas régularisable en vertu des dispositions de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme.

24. Par suite, il résulte de ce qui précède que l'arrêté du 9 novembre 2018 par lequel le maire de Valbonne a délivré aux sociétés Immobilière M., FDI S. et SCCV L. 1715, un permis de construire tendant à la construction de 240 logements collectifs sur un tènement foncier situé dans le quartier des Bourrelles à Valbonne doit être annulé.

#### Sur les frais liés au litige :

25. D'une part, la présente instance ne comporte pas de dépens. Les conclusions présentées à ce titre par la société FDI S. ne peuvent qu'être rejetées.

26. D'autre part, l'article L. 761-1 du code de justice administrative fait obstacle à ce qu'il soit mis à la charge de l'association requérante, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme demandée à ce titre par la société FDI S.

27. Il y a lieu, en revanche, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la société FDI S. et de la commune de Valbonne une somme de 500 euros chacune à verser à l'association requérante au titre de ces mêmes dispositions.

#### DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : La décision du 9 novembre 2018 par laquelle le maire de la commune de Valbonne a délivré aux sociétés Immobilière M., FDI S. et SCCV L. 1715 un permis de construire est annulée.

Article 2 : La société FDI S. et la commune de Valbonne verseront chacune une somme de 500 euros à l'association "S." au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Les conclusions présentées par la société FDI S. au titre des articles L. 761-1 et R. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à l'association "S.", à la société Immobilière M., à la société FDI S., à la SCCV L. et à la commune de Valbonne.

Copie en sera transmise au préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, au préfet des Alpes-Maritimes et au procureur de la République près le tribunal judiciaire de Grasse.

Délibéré après l'audience du 14 décembre 2021, à laquelle siégeaient :

M. Pascal, président,  
Mme Gazeau, première conseillère,  
Mme Chaumont, conseillère  
Assistés de Mme Gialis, greffière.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 31 décembre 2021.

La rapporteure,

signé

D. Gazeau

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, la greffière

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NICE**

**N° 1802252 et 1802253**

---

M. L.

---

Mme Sabine Faucher  
Rapporteure

---

Mme Géraldine Sorin  
Rapporteure publique

---

Audience du 9 novembre 2021  
Lecture du 23 novembre 2021

---

68-03  
C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Nice

(2ème chambre)

Vu la procédure suivante :

I. Par une requête et un mémoire, enregistrés le 17 mai 2018 et le 22 mars 2019 sous le numéro 1802252, M. L., représenté par Me Chrestia, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du maire de X du 1<sup>er</sup> décembre 2017, portant refus de permis de construire ensemble la décision de rejet de son recours gracieux datée du 27 mars 2018 ;

2°) d'enjoindre au maire de réexaminer sa demande de permis de construire dans un délai de deux mois à compter de la notification du jugement à intervenir, sous astreinte de 500 € par jour de retard ;

3°) de mettre à la charge de la commune de X la somme de 3 500 € en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- l'arrêté du 1<sup>er</sup> décembre 2017 ne comporte pas le nom de son auteur ;
- il est insuffisamment motivé ;
- le motif de refus tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article L. 122-5 du code de l'urbanisme est entaché d'erreur de droit et de fait ;
- le motif de refus tiré de l'insuffisante desserte du terrain est entaché d'erreur de fait ;
- le motif de refus tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme est entaché d'erreur de fait ;

Par un mémoire enregistré le 7 janvier 2019, la commune de X, représentée par Me Santini, conclut au rejet de la requête et à ce que le requérant lui verse une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La commune fait valoir que les moyens soulevés par le requérant ne sont pas fondés

Une ordonnance du 2 novembre 2020 a fixé la clôture d'instruction au 4 décembre 2020, en application de l'article R. 613-1 du code de justice administrative.

II. Par une requête et un mémoire, enregistrés le 17 mai 2018 et le 22 mars 2019 sous le numéro 1802253, M. L., représenté par Me Chrestia, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du maire de X du 1<sup>er</sup> décembre 2017, portant refus de permis de construire ensemble la décision de rejet de son recours gracieux du 27 mars 2018 ;

2°) d'enjoindre au maire de réexaminer sa demande de permis de construire dans un délai de deux mois à compter de la notification du jugement à intervenir, sous astreinte de 500 € par jour de retard ;

3°) de mettre à la charge de la commune de X la somme de 3 500 € en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- l'arrêté du 1<sup>er</sup> décembre 2017 ne comporte pas le nom de son auteur ;
- il est insuffisamment motivé ;
- le motif de refus tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article L. 122-5 du code de l'urbanisme est entaché d'erreur de droit et de fait ;
- le motif de refus tiré de l'insuffisante desserte du terrain est entaché d'erreur de fait ;
- le motif de refus tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme est entaché d'erreur de fait ;

Par un mémoire enregistré le 27 juillet 2018, la commune de X, représentée par Me Santini, conclut au rejet de la requête et, en outre, à ce que le requérant lui verse une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La commune fait valoir que les moyens soulevés par le requérant ne sont pas fondés

Une ordonnance du 2 novembre 2020 a fixé la clôture d'instruction au 4 décembre 2020, en application de l'article R. 613-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

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

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Faucher,
- les conclusions de Mme Sorin, rapporteure publique,
- les observations de Me Chrestia, représentant M. L. et de Me Gossa, substituant Me Santini pour la commune de X.

Considérant ce qui suit :

1. Par deux arrêtés du 1<sup>er</sup> décembre 2017 la maire de la commune de X a refusé de délivrer à M. L. les permis de construire PC 006 043 17 G0004 et PC 006 043 17 G0005 en vue de construire deux maisons individuelles sur les parcelles cadastrées section D 613, lieu-dit Saint Sébastien à X. Par deux recours gracieux en date du 24 janvier 2018, M. L. demande au maire de retirer ses deux arrêtés et de lui délivrer les permis de construire sollicités. Ces recours gracieux sont rejetés par deux courriers en date du 27 mars 2018. M. L. demande au tribunal d'annuler les arrêtés du 1<sup>er</sup> décembre 2017 ainsi que les décisions de rejet de ses recours gracieux en date du 27 mars 2018.

Sur la jonction :

2. Les requêtes susvisées n° 1802252 et 1802253, présentées par M. L. portent sur la contestation de deux arrêtés du 1<sup>er</sup> décembre 2017 portant refus de deux permis de construire sur le même terrain, présentent à juger les mêmes questions et ont fait l'objet d'une instruction commune. Il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement.

Sur les conclusions à fin d'annulation des deux arrêtés du 1<sup>er</sup> décembre 2017 :

En ce qui concerne l'absence de mention du nom et du prénom de l'auteur de l'acte :

3. Aux termes des dispositions de l'article L.212-1 du code des relations entre le public et l'administration : « *Toute décision prise par une administration comporte la signature de son auteur ainsi que la mention, en caractères lisibles, du prénom, du nom et de la qualité de celui-ci* ».

4. Il est constant que les arrêtés du 1<sup>er</sup> décembre 2017 refusant la délivrance des permis de construire à M. L. ne comportent pas l'indication du prénom et du nom du signataire de l'acte, en méconnaissance des dispositions précitées. Il ressort cependant des pièces du dossier, notamment du rejet exprès des recours gracieux en date du 27 mars 2018 qui mentionnent le nom du maire et sa qualité, et des circonstances particulières de l'espèce, notamment du faible nombre d'habitants de la commune de X, que Mme G. pouvait aisément être identifiée par M. L. comme étant l'autorité signataire de l'arrêté attaqué en sa qualité de maire de la commune de X. Dès lors, et pour regrettable qu'elle fût, la méconnaissance des dispositions de l'article L.212-1 du code des relations entre le public et l'administration n'a pas, dans les circonstances de l'espèce, revêtu un caractère substantiel pouvant justifier l'annulation des décisions attaquées. Dès lors, le moyen tiré de l'absence de mention des nom et prénom de l'auteur de l'acte sera écarté.

En ce qui concerne la motivation des actes attaqués :

5. Aux termes des dispositions de l'article L. 424-3 du code de l'urbanisme : « *Lorsque la décision rejette la demande ou s'oppose à la déclaration préalable, elle doit être motivée. Cette motivation doit indiquer l'intégralité des motifs justifiant la décision de rejet ou d'opposition, notamment l'ensemble des absences de conformité des travaux aux dispositions législatives et réglementaires mentionnées à l'article L. 421-6. (...)* ». Aux termes de l'article A. 424-1 du même code : « *La décision expresse prise sur une demande de permis de construire, d'aménager ou de démolir ou sur une déclaration préalable prend la forme d'un arrêté.* » Aux termes de l'article A. 424-4 du même code : « *(...) l'arrêté précise les circonstances de droit et de fait qui motivent la décision (...)* ».

6. En l'espèce, les arrêtés attaqués mentionnent les articles L. 122-5 et R. 111-27 du code de l'urbanisme dont il fait application et précisent notamment que « le projet est en discontinuité de l'urbanisation existante », « situé en dehors des zones actuellement urbanisées de la commune », que « le terrain n'est pas desservi par des voies publiques ou privées dans des conditions répondant à son importance ou à la destination des constructions » et que « le projet est de nature à porter atteinte au caractère du site ». Dès lors, ces arrêtés comportent les éléments de fait et de droit qui les fondent et ont permis au requérant de comprendre et de contester les motifs de refus opposés. Par suite, le moyen tiré de l'insuffisante motivation doit être écarté.

En ce qui concerne le motif de refus tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article L. 122-5 du code de l'urbanisme :

7. Aux termes de l'article L. 172-1 du code de l'urbanisme: « *Les directives territoriales d'aménagement approuvées avant le 13 juillet 2010 restent en vigueur. Elles sont soumises aux dispositions des articles L. 172-2 à L. 172-5* ». Aux termes de l'article L. 172-2 du même code : « *Les directives territoriales d'aménagement conservent les effets suivants : 1° Les schémas de cohérence territoriale sont compatibles avec les directives territoriales d'aménagement ou, en l'absence de ces documents, avec les dispositions particulières au littoral et aux zones de montagne prévues aux chapitres Ier et II du titre II du présent livre. Il en va de même, en l'absence de schéma de cohérence territoriale, pour les plans locaux d'urbanisme ou les documents en tenant lieu et les cartes communales. 2° Les dispositions des directives territoriales d'aménagement qui précisent les modalités d'application des dispositions particulières au littoral et aux zones de montagne prévues aux chapitres Ier et II du titre II du présent livre s'appliquent aux personnes et opérations qui y sont mentionnées* ». Aux termes de l'article L. 122-2 du même code : « *Les dispositions du présent chapitre sont applicables à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux, constructions, défrichements, plantations, aménagements, installations et travaux divers, la création de lotissements, l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes, l'établissement de clôtures, la réalisation de remontées mécaniques et l'aménagement de pistes, l'ouverture des carrières, la recherche et l'exploitation des minerais et les installations classées pour la protection de l'environnement* ». L'article L. 122-5 de ce code prévoit : « *L'urbanisation est réalisée en continuité avec les bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants, sous réserve de l'adaptation, du changement de destination, de la réfection ou de l'extension limitée des constructions existantes et de la réalisation d'installations ou d'équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées* ».

8. D'une part, il résulte de ces dispositions qu'il appartient à l'autorité administrative chargée de se prononcer sur une demande d'autorisation d'occupation ou d'utilisation du sol mentionnée au second alinéa de l'article L. 122-2 du code de l'urbanisme de s'assurer, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, de la conformité du projet aux dispositions du code de l'urbanisme particulières à la montagne, le cas échéant au regard des prescriptions d'une directive territoriale d'aménagement demeurée en vigueur qui sont suffisamment précises et compatibles avec les dispositions des articles L. 122-5 et suivants du même code.

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

10. Il est constant que la commune de X est localisée en zone de montagne. Ainsi, le principe d'extension de l'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante fixé par les dispositions précitées de l'article L. 122-5 du code de l'urbanisme est applicable sur son territoire. La directive territoriale d'aménagement des Alpes-Maritimes approuvée par décret n° 2003-1169 du 2 décembre 2003 situe la commune de X au sein de la frange Sud de la zone Montagne. Elle distingue, au sein de cette frange, les « secteurs urbains constitués » et précise qu'à « titre méthodologique et non normatif, chaque maison existante en 1998 a été considérée comme le centre d'un cercle de 25 mètres de rayon. Un « secteur urbain constitué » comporte au moins cinq cercles sécants ».

11. En l'espèce, il ressort des pièces du dossier, notamment de la présentation du projet joint aux demandes de permis de construire, que le terrain d'assiette des deux projets « est implanté à plusieurs kilomètres de la commune de X et se développe de part et d'autre d'une croupe boisée (...). Les habitations environnantes sont très espacées ». En outre, si le pétitionnaire soutient que « le groupe d'habitations situé autour de la chapelle Saint Sébastien permet d'identifier plus de cinq cercles sécants », il convient de souligner que la chapelle Saint Sébastien, qui n'est pas une « maison » au sens de la DTA précitée, ne peut permettre de générer un cercle. Dès lors, il n'est pas possible d'identifier cinq cercles sécants, ce qui ne permet pas de qualifier cette zone de « secteur urbain constitué ». Il ressort également des pièces du dossier que le terrain d'assiette du projet s'inscrit dans un secteur d'habitat diffus et que si les deux premières maisons à l'ouest se trouvent respectivement à 32 et 55 mètres, les autres sont beaucoup plus éloignées, entre 90 et 150 mètres. Ainsi, ces habitations, distantes de plus d'une trentaine de mètres pour les deux plus rapprochées, sont trop dispersées les unes par rapport aux autres pour constituer un groupe de constructions ou d'habitations ou même un hameau au sens des dispositions précitées du code de l'urbanisme. Par suite, contrairement à ce que soutient le requérant, les constructions projetées ne s'inscrivent ni en continuité avec un bourg, village ou hameaux existants, ni en continuité avec un groupe de constructions traditionnelles ou d'habitations existant. Par suite, c'est à bon droit que le maire de la commune de X a estimé que les projets méconnaissent l'article L. 122-5 du code de l'urbanisme.

12. Il ressort des pièces du dossier que le maire de X aurait pris la même décision s'il s'était uniquement fondé sur ce motif. Par suite, à supposer même que les autres motifs retenus

dans l'arrêté attaqué, tirés de la méconnaissance des dispositions de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme ainsi que de l'insuffisante desserte du terrain au regard des dispositions de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme, soient entachés d'illégalité, M. L. n'est pas fondé à soutenir que cet arrêté est illégal.

13. Il résulte de ce qui précède que les conclusions de M. L. aux fins d'annulation des arrêtés du 1<sup>er</sup> décembre 2017, ensemble les décisions de rejet de ses recours gracieux, doivent être rejetées, ainsi que par voie de conséquence ses conclusions aux fins d'injonction et d'astreinte.

Sur les frais liés au litige :

14. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de la commune de X, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que le requérant demande au titre des frais liés au litige. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de M. L. le versement à la commune de X de la somme de 800 euros sur le fondement de ces mêmes dispositions.

D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : Les requêtes n° 1802252 et 1802253 sont rejetées.

Article 2 : M. L. versera à la commune de X la somme de 800 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à M. L. et à la commune de X.

Délibéré après l'audience du 9 novembre 2021, à laquelle siégeaient :

Mme Rousselle, présidente,  
Mme Faucher, première conseillère,  
Mme Gazeau, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 23 novembre 2021.

La rapporteure,

signé

S. Faucher

La présidente,

signé

P. Rousselle

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 la greffière,



**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NICE**

**N°1803176, 1803177**

---

SCI V.

---

Mme Sabine Faucher  
Rapporteuse

---

Mme Géraldine Sorin  
Rapporteuse publique

---

Audience du 3 septembre 2021  
Décision du 24 septembre 2021

---

68-024-03  
19-03-05-02  
C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Nice

(2ème chambre)

Vu la procédure suivante :

I. Par une requête enregistrée sous le numéro 1803176 le 24 juillet 2018, la SCI V., représentée par Me Morvan, demande au tribunal :

1°) de prononcer le dégrèvement, pour un montant de 113 695 euros, de la taxe d'aménagement à laquelle elle a été assujettie, à raison du permis de construire qui lui a été délivré le 4 novembre 2013 ;

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

Elle soutient que ses parkings entrent dans le champ d'application de l'article L. 331-12 du code de l'urbanisme ouvrant droit à un abattement de 50 %.

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

Par une ordonnance du 9 août 2019, la clôture d'instruction a été fixée au 10 septembre 2019.

II. Par une requête enregistrée sous le numéro 1803177 le 24 juillet 2018, la SCI V., représentée par Me Morvan, demande au tribunal :

1°) de prononcer le dégrèvement, pour un montant de 18 191 euros, de la redevance d'archéologie préventive à laquelle elle a été assujettie, à raison du permis de construire qui lui a été délivré le 4 novembre 2013 ;

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

Elle soutient que ses parkings entrent dans le champ d'application de l'article L. 331-12 du code de l'urbanisme ouvrant droit à un abattement de 50 %.

Par un mémoire en défense enregistré le 4 juillet 2019, le préfet des Alpes-Maritimes, représenté par la direction départementale des territoires et de la mer, conclut au rejet de la requête.

Il soutient que l'abattement de 50% prévu à l'article L. 331-12 du code de l'urbanisme est applicable aux parcs de stationnements couverts qui font l'objet d'une exploitation commerciale et non aux parcs de stationnements qui sont simplement utiles ou nécessaires à une activité commerciale mais qui ne procurent pas de revenus par eux-mêmes.

Par une ordonnance du 9 août 2019, la clôture d'instruction a été fixée au 10 septembre 2019.

Un mémoire en réplique, enregistré le 9 septembre 2019 pour la SCI V. n'a pas été communiqué.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'urbanisme ;
- le code du patrimoine ;
- 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 Faucher,
- les conclusions de Mme Sorin, rapporteure publique,
- et les observations de Me Morvan, représentant la SCI V., et de Mme Mariani, représentant le préfet des Alpes-Maritimes.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté en date du 4 novembre 2013, le maire de X a accordé à la SCI V. un permis de construire ayant pour objet la réalisation d'un centre commercial. Les 29 et 30 juin 2016, la direction générale des finances publiques a émis deux titres de perception, l'un au titre de la taxe d'aménagement d'un montant total de 299 372 euros, l'autre au titre de la redevance d'archéologie préventive d'un montant de 66 659 euros. Par deux courriers du 5 janvier 2017, la SCI V. a présenté deux recours préalables auprès de la direction générale des finances publiques pour solliciter le dégrèvement partiel des sommes mises à sa charge au titre de la taxe d'aménagement et de la redevance d'archéologie préventive. Par deux titres d'annulation en date

des 31 août 2017 et 28 février 2018, la direction générale des finances publiques a procédé à l'annulation de la somme de 38 833 euros au titre de la taxe d'aménagement et à l'annulation de la somme de 6 214 euros au titre de la redevance d'archéologie préventive. La SCI V. demande au tribunal la décharge partielle d'un montant de 18 191 euros pour la redevance d'archéologie préventive et d'un montant de 113 695 euros pour la taxe d'aménagement.

Sur la jonction :

2. Les requêtes enregistrées sous les numéros 1803176 et 1803177, formées par la SCI V., présentent à juger des questions connexes. Il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement.

Sur les conclusions à fin de décharge partielle de la taxe d'aménagement :

3. Aux termes des dispositions de l'article L. 331-10 du code de l'urbanisme : *« L'assiette de la taxe d'aménagement est constituée par : / 1° La valeur, déterminée forfaitairement par mètre carré, de la surface de la construction ; / 2° La valeur des aménagements et installations, déterminée forfaitairement dans les conditions prévues à l'article L. 331-13 »*. Aux termes des dispositions de l'article L. 331-12 du même code : *« Un abattement de 50 % est appliqué sur ces valeurs pour : / 1° Les locaux d'habitation et d'hébergement ainsi que leurs annexes mentionnés aux articles 278 sexies et 296 ter du code général des impôts et, en Guyane et à Mayotte, les mêmes locaux mentionnés aux mêmes articles 278 sexies et 296 ter ; / 2° Les cent premiers mètres carrés des locaux d'habitation et leurs annexes à usage d'habitation principale, cet abattement ne pouvant être cumulé avec l'abattement visé au 1° ; / 3° Les locaux à usage industriel ou artisanal et leurs annexes, les entrepôts et hangars non ouverts au public faisant l'objet d'une exploitation commerciale et les parcs de stationnement couverts faisant l'objet d'une exploitation commerciale »*.

4. La SCI V., qui a obtenu un permis de construire pour la construction d'un centre commercial comprenant un hypermarché, plusieurs niveaux de parkings, un niveau pour le centre commercial et des locaux à usage de bureaux et de locaux sociaux, soutient qu'elle peut bénéficier d'un abattement de 50% au titre de ses parkings sur le fondement du 3° de l'article L. 331-10 du code de l'urbanisme. Il est constant que la société a bénéficié d'un abattement de 50% de la taxe d'aménagement et de la redevance d'archéologie préventive au titre des réserves sur le fondement du 3° de l'article L. 331-10 du code de l'urbanisme au motif que ces locaux faisaient l'objet d'une exploitation commerciale. Il est également constant que la société requérante a obtenu une autorisation d'exploitation commerciale lors du dépôt de sa demande de permis de construire incluant les surfaces de stationnements. Le préfet des Alpes-Maritimes oppose en défense pour refuser à la société requérante le bénéfice de l'abattement de 50 % sur les surfaces de stationnement prévu au 3° de l'article L. 331-10 du code de l'urbanisme, le caractère gratuit des parkings du centre commercial qui ne procurent pas de revenus par eux-mêmes. Cependant, en l'espèce, les parkings de la société requérante, alors même que leur usage n'est pas directement facturé aux clients du centre commercial, sont nécessairement et intrinsèquement liés au fonctionnement du centre commercial. Par suite, les parkings de la SCI V. doivent être regardés comme faisant l'objet d'une exploitation commerciale au sens des dispositions précitées, au même titre que les réserves du centre commercial considérées comme des « entrepôts et hangars non ouverts au public faisant l'objet d'une exploitation commerciale ».

5. Dans ces conditions, la SCI V. est fondée à solliciter une décharge de 113 695 euros de la taxe d'aménagement au titre des dispositions de l'article L. 331-12 du code de l'urbanisme.

Sur les conclusions à fin de décharge partielle de la redevance d'archéologie préventive :

6. Aux termes de l'article L. 524-2 du code du patrimoine : « *Il est institué une redevance d'archéologie préventive due par les personnes, y compris membres d'une indivision, projetant d'exécuter des travaux affectant le sous-sol et qui : a) Sont soumis à une autorisation ou à une déclaration préalable en application du code de l'urbanisme ;* ». Aux termes de l'article L. 524-7 du même code : « *Le montant de la redevance d'archéologie préventive est calculé selon les modalités suivantes : I. – Lorsqu'elle est perçue sur les travaux mentionnés au a de l'article L. 524-2, l'assiette de la redevance est constituée par la valeur de l'ensemble immobilier déterminée dans les conditions prévues aux articles L. 331-10 à L. 331-13 du code de l'urbanisme* ».

7. Il résulte de la combinaison des dispositions citées ci-dessus que la redevance d'archéologie préventive repose sur la même assiette que la taxe d'aménagement. Ainsi, et pour les mêmes motifs que ceux retenus aux points 3 à 5 du présent jugement, il y a lieu d'accorder à la SCI V. la décharge de 18 191 euros qu'elle sollicite au titre de la redevance d'archéologie préventive.

8. Il résulte de tout ce qui précède que la SCI V. est fondée à demander la décharge des sommes de 113 695 euros au titre de la taxe d'aménagement et de 18 191 euros au titre de la redevance d'archéologie préventive.

Sur les frais liés au litige :

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

10. Il y a lieu de faire application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par SCI V. et non compris dans les dépens.

DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : La SCI V. est déchargée des sommes de 113 695 euros au titre de la taxe d'aménagement et de 18 191 euros au titre de la redevance d'archéologie préventive.

Article 2 : L'Etat versera à la société SCI V. la somme de 1 500 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à la SCI V., au préfet des Alpes-Maritimes et au directeur départemental des finances publiques des Alpes-Maritimes.

Délibéré après l'audience du 3 septembre 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 24 septembre 2020.

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°1802758

---

Mme M

---

Mme Naïs Soler  
Rapporteure

---

Mme Sophie Belguèche  
Rapporteure publique

---

Audience du 29 septembre 2021  
Décision du 20 octobre 2021

---

68-03-025-01  
C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Nice

(6ème chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire enregistrés le 29 juin 2018 et le 12 décembre 2018, Mme M, représentée par Me Barbaro, demande au tribunal :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 2 mai 2018 par lequel le maire de Saint-Paul-de-Vence a sursis à statuer sur sa demande de permis de construire ;

2°) d'enjoindre au maire de Saint-Paul-de-Vence de réexaminer sa demande ;

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

Elle soutient que :

- la décision attaquée est entachée d'un vice de forme en méconnaissance de l'article L. 212-1 du code des relations entre le public et l'administration dès lors que la qualité du signataire ne mentionne pas les délégations dont il est attributaire ;
- la décision attaquée a été prise par une autorité incompétente ;
- la décision attaquée est entachée d'une erreur de droit en méconnaissance de l'article L. 442-14 du code de l'urbanisme.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 13 novembre 2018 et le 21 mars 2019, la commune de Saint-Paul-de-Vence conclut au rejet de la requête.

Elle fait valoir que les moyens soulevés par Mme M ne sont pas fondés.

Les parties ont été informées, par un courrier du 14 septembre 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 la situation de compétence liée dans laquelle se trouve le maire de Saint-Paul-de-Vence pour refuser le permis de construire sollicité en raison de l'avis défavorable de l'architecte des bâtiments de France du 7 février 2017 sur le fondement des articles L. 621-30 à L. 621-32 du code du patrimoine.

Par ordonnance du 27 mars 2019, la clôture d'instruction a été fixée au 24 avril 2019.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code du patrimoine ;
- 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 29 septembre 2021 :

- le rapport de Mme Soler, rapporteure,
- les conclusions de Mme Sophie Belguèche, rapporteure publique,
- et les observations de Me Blua, représentant Mme M.

Considérant ce qui suit :

1. Mme M est propriétaire de plusieurs parcelles sur le territoire de la commune de Saint-Paul-de-Vence. Par un arrêté du 17 août 2015, le maire de Saint-Paul-de-Vence a approuvé la déclaration préalable de division foncière déposée par Mme M en vue de créer deux lots. Par une délibération du 12 juin 2017, la commune de Saint-Paul-de-Vence a prescrit la révision du plan local d'urbanisme de la commune. Le 5 février 2018, Mme M a déposé une demande de permis de construire pour la réalisation d'une villa individuelle avec piscine sur l'un des lots. Par un arrêté du 2 mai 2018, le maire de Saint-Paul-de-Vence a sursis à statuer sur cette demande. La requérante demande au tribunal l'annulation de ce sursis à statuer.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. Aux termes de l'article R. 423-54 du code de l'urbanisme dans sa rédaction applicable au litige : « *Lorsque le projet est situé dans le périmètre d'un site patrimonial remarquable ou dans les abords des monuments historiques, l'autorité compétente recueille l'accord de l'architecte des Bâtiments de France* ». Aux termes de l'article R. 425-1 du même code dans sa rédaction applicable au litige : « *Lorsque le projet est situé dans les abords des monuments historiques, le permis de construire, le permis d'aménager, le permis de démolir ou la décision prise sur la déclaration préalable tient lieu de l'autorisation prévue à l'article L. 621-32 du code du patrimoine si l'architecte des Bâtiments de France a donné son accord, le cas échéant assorti de prescriptions motivées.* ».

3. Il résulte des dispositions précitées du code de l'urbanisme que la délivrance d'une autorisation de construire est subordonnée, lorsque les travaux envisagés sont situés dans les abords d'un monument historique, à l'avis conforme de l'architecte des bâtiments de France

et qu'en cas d'avis défavorable de celui-ci, l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation sollicitée se trouve en situation de compétence liée et doit en refuser la délivrance.

4. En l'espèce, il ressort des pièces du dossier que la demande de Mme M, parce qu'elle concernait un terrain situé dans les abords d'un monument historique tels que définis à l'article L. 621-30 du code du patrimoine, a été soumise pour avis à l'architecte des bâtiments de France le 6 février 2018. Il ressort également des pièces du dossier qu'en date du 7 février 2018, l'architecte des bâtiments de France a émis un avis défavorable au projet de construction de Mme M. Le maire de la commune de Saint-Paul-de-Vence se trouvait, dès lors, en situation de compétence liée pour refuser le permis de construire litigieux et ne pouvait surseoir à statuer sur cette demande.

5. Eu égard à la compétence liée du maire, les autres moyens invoqués à l'encontre de l'arrêté du 2 mai 2018 doivent être écartés comme inopérants.

6. Il résulte de ce qui précède que l'arrêté du 2 mai 2018 par lequel le maire de Saint-Paul-de-Vence a sursis à statuer sur la demande de permis de construire déposée par Mme M doit être annulé.

7. Pour l'application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, aucun des autres moyens soulevés par Mme M n'est susceptible de fonder l'annulation de cette décision.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

8. L'exécution du présent jugement implique, par application des dispositions de l'article L. 911-2 du code de justice administrative, que la demande de Mme M soit réexaminée. Il y a lieu, par suite, d'enjoindre au maire de Saint-Paul-de-Vence de procéder à ce réexamen dans un délai d'un mois à compter de la notification du jugement à intervenir.

9. Sauf à ce que Mme M dépose une nouvelle demande, l'autorité administrative doit réexaminer la demande initiale sur le fondement des dispositions d'urbanisme applicables à la date de la décision annulée, en application de l'article L. 600-2 du code de l'urbanisme.

Sur les frais liés au litige :

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

D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : L'arrêté du 2 mai 2018 du maire de la commune de Saint-Paul-de-Vence est annulé.

Article 2 : Il est enjoint au maire de Saint-Paul-de-Vence de procéder au réexamen de la demande de Mme M dans un délai d'un mois à compter de la notification du jugement à intervenir.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.



Article 4 : Le présent jugement sera notifié à Mme M et à la commune de Saint-Paul-de-Vence.

Délibéré après l'audience du 29 septembre 2021, à laquelle siégeaient :

M. Emmanuelli, président,  
Mme Soler, conseillère,  
M. Beyls, conseiller,  
assistés de Mme Daverio, greffière.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 20 octobre 2021.

La rapporteure,

Le président,

Signé

Signé

N. Soler

O. Emmanuelli

La greffière,

Signé

M.-L. Daverio

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

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NICE**

**N° 2101424**

---

**COLLECTIF X.**

---

**M. Nicolas Beyls  
Rapporteur**

---

**Mme Sophie Belguèche  
Rapporteuse publique**

---

**Audience du 1<sup>er</sup> décembre 2021  
Décision du 15 décembre 2021**

---

**68-03  
C**

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Nice

(6<sup>ème</sup> Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés les 11 mars 2021, 15 juin 2021, 7 juillet 2021 et 11 août 2021, le Collectif X., représenté par Me Braud, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 11 janvier 2021 par lequel le préfet des Alpes-Maritimes a accordé un permis de construire n° PC 006 065 19 R0021 à la société Y. en vue de la construction du nouveau marché d'intérêt national sur un terrain situé au lieudit La Baronne sur le territoire de la commune de La Gaude ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 3 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Le collectif requérant soutient que :

- le permis litigieux ne comporte pas les mentions exigées au titre de l'article A. 424-6 du code de l'urbanisme dès lors que l'arrêté du 11 janvier 2021 n'indique pas le délai dans lequel les travaux pourront commencer ;

- il ne comprend pas en annexe le document mentionné à l'article L. 424-4 du code de l'environnement ;

- il a été délivré à l'issue d'une enquête publique irrégulière dans la mesure où, d'une part, l'affichage de l'avis d'enquête publique n'était pas visible du public depuis la voie publique et ne respectait pas les caractéristiques réglementaires de taille et de couleur et où, d'autre part, cette enquête n'a pas porté à la connaissance du public l'existence d'une dérogation relative aux espèces protégées obtenue le 14 septembre 2020 ; en outre, l'étude d'impact soumise au public était insuffisante sur l'impact global du projet sur la biodiversité ;

- il est illégal en l'absence de permis unique dès lors qu'un seul permis aurait dû être sollicité en vue de la réalisation, d'une part, du MIN et, d'autre part, du programme immobilier d'accompagnement, en raison de l'existence d'un lien fonctionnel entre ces deux bâtiments ;

- il a été délivré au regard d'un dossier de demande incomplet au regard de l'article R. 431-23-1 du code de l'urbanisme en l'absence de l'attestation de l'aménageur certifiant qu'il a réalisé ou prendra en charge l'intégralité des travaux mentionnés à l'article R. 331-5 du code de l'urbanisme ;

- il a été délivré au regard d'un dossier de demande incomplet dans la mesure où celui-ci aurait dû intégrer les démolitions des constructions existantes sur le terrain d'assiette du projet en raison de la caducité des permis de démolir délivrés dans le cadre du projet, et plus particulièrement celui en date du 12 juin 2017 ; dans l'hypothèse où ces permis de démolir seraient valides, la décision de proroger la validité du permis de démolir aurait dû être jointe à la demande de permis de construire ; dans l'hypothèse inverse, « le dossier aurait dû nécessairement contenir les pièces relatives à la démolition des bâtiments afin d'en solliciter la destruction » ;

- il a été délivré au regard d'une évaluation environnementale insuffisante dès lors que la réalisation successive de grands projets de construction et d'aménagement au sein du périmètre de l'opération d'intérêt national (OIN) n'a pas été précédée d'une évaluation préalable globale ; les effets cumulés avec les autres projets environnants, et plus particulièrement les effets cumulés sur la zone de protection spéciale dite « Basse vallée du Var », n'ont pas été analysés dans le cadre de l'étude d'impact, en méconnaissance des dispositions du 5° de l'article R. 122-5 du code de l'environnement, ainsi que dans le cadre de l'étude d'incidence Natura 2000 ;

- il a été délivré au regard d'un plan local d'urbanisme métropolitain illégal dans la mesure où ce dernier est incompatible avec les orientations de la directive territoriale d'aménagement des Alpes-Maritimes qui prévoyait une implantation du MIN sur la rive gauche du Var et non sur sa rive droite ; en outre, le document d'urbanisme immédiatement antérieur (le plan local d'urbanisme de la commune de La Gaude) est également incompatible avec les orientations de la directive territoriale d'aménagement (DTA) ; au demeurant, le projet est lui-même incompatible avec les orientations de la DTA des Alpes-Maritimes ;

- il méconnaît l'article 3.1 des dispositions spécifiques à la zone 1AUe du règlement du plan local d'urbanisme (PLU) métropolitain dès lors que le giratoire permettant l'accès au site n'est pas encore réalisé ; en outre, ce projet de giratoire est contraire à l'emplacement réservé n° V16 destiné à la création d'un demi-échangeur et non d'un giratoire ;

- il méconnaît l'article 3.2 des dispositions spécifiques à la zone 1AUe du règlement du PLU métropolitain dans la mesure où, d'une part, le terrain d'assiette du projet n'est pas desservi par le réseau public d'adduction en eau potable et où, d'autre part, la capacité du réseau d'assainissement à traiter les eaux usées du projet n'est pas démontrée ;

- il est entaché d'erreur de droit et d'erreur manifeste d'appréciation au regard de l'impact du projet sur la biodiversité dès lors que celui-ci va détruire un « réservoir de biodiversité » abritant de nombreuses espèces protégées et va supprimer une grande partie de la végétation et des arbres présents sur le site ;

- il méconnaît les dispositions de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme et va à l'encontre des objectifs énoncés par le plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) dès lors qu'il existe un risque de crue torrentielle ; en outre, le plan local d'urbanisme et le plan de prévention des risques naturels ne sont pas compatibles avec le PGRI ; enfin, compte tenu de la probable accentuation des phénomènes météorologiques extrêmes en raison du changement climatique et du caractère incertain des dommages susceptibles d'intervenir, le principe de précaution défini à l'article 5 de la Charte de l'environnement trouve à s'appliquer.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 14 juin 2021 et le 9 août 2021, le préfet des Alpes-Maritimes, représenté par Me Jacquemin, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une

somme de 5 000 euros soit mise à la charge du collectif requérant sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Le préfet fait valoir que les moyens soulevés par le collectif requérant ne sont pas fondés.

Par des mémoires, enregistrés le 14 juin 2021 et le 3 août 2021, la société Y., représentée par Me Petit de la SELAS Adaltys Affaires Publiques, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 10 000 euros soit mise à la charge du collectif requérant sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La société pétitionnaire fait valoir que les moyens soulevés par le collectif requérant ne sont pas fondés.

Par deux mémoires en intervention, enregistrés le 14 juin 2021 et le 11 août 2021, l'établissement public d'aménagement (EPA) Ecovallée – Plaine du Var, représenté par Me Daboussy, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 3 000 euros soit mise à la charge du collectif requérant sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

L'établissement public intervenant fait valoir que les moyens soulevés par le collectif requérant ne sont pas fondés.

Une ordonnance portant clôture d'instruction immédiate a été émise le 30 août 2021.

Un mémoire présenté pour la société pétitionnaire a été enregistré le 30 septembre 2021, postérieurement à la clôture d'instruction et n'a pas été communiqué.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Charte de l'environnement ;
- le code de l'environnement ;
- le code de l'urbanisme ;
- la directive territoriale d'aménagement des Alpes-Maritimes approuvée par décret n° 2003-1169 du 2 décembre 2003 ;
- 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 1<sup>er</sup> décembre 2021 :

- le rapport de M. Beyls, conseiller,
- les conclusions de Mme Belguèche, rapporteure publique,
- les observations de Mme Bonaldi, présidente de l'association X., et de Mme Touzeau, vice-présidente de l'association,
- les observations de Me Jacquemin, pour le préfet des Alpes-Maritimes,
- les observations de Me Untermaier, substituant Me Petit, pour la société Y. ,
- les observations de Me Daboussy, pour l'EPA Ecovallée – Plaine du Var,
- et les nouvelles observations des représentantes de l'association requérante, à l'issue desquelles Me Jacquemin, Me Untermaier et Me Daboussy n'ont pas souhaité reprendre la parole.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 11 janvier 2021, le préfet des Alpes-Maritimes a accordé un permis de construire à la société Y. autorisant la construction du nouveau marché d'intérêt national sur un terrain situé au lieudit La Baronne sur le territoire de la commune de La Gaude. Par la présente requête, le Collectif X. demande au tribunal l'annulation de l'arrêté du 11 janvier 2021.

Sur l'intervention de l'établissement public d'aménagement Ecovallée – Plaine du Var :

2. L'établissement public d'aménagement (EPA) Ecovallée – Plaine du Var a pour mission principale de conduire toute action de nature à favoriser l'aménagement, le renouvellement urbain et le développement économique au sein du périmètre de l'opération de l'Opération d'Intérêt National (OIN) de la Plaine du Var. Le permis en litige a pour objet la réalisation du nouveau MIN sur le site de La Baronne, dans le périmètre de l'OIN. En outre, le déplacement du MIN, localisé depuis 1965 sur le site de Saint-Augustin à Nice, aura pour conséquence la libération d'emprises foncières sur ce site et permettra d'y réaliser l'opération d'aménagement dite du « Grand Arénas ». Cette opération d'ampleur, qui a pour objet la création d'un nouveau quartier de logements et d'un centre d'affaires de dimension internationale, est portée par l'EPA Ecovallée – Plaine du Var. Ce dernier a donc intérêt au maintien du permis de construire attaqué.

3. Il suit de là que l'intervention de l'EPA Ecovallée – Plaine du Var est recevable et doit être admise.

Sur les conclusions aux fins d'annulation :

*En ce qui concerne le respect de l'information prévue par l'article R. 424-6 du code de l'urbanisme :*

4. Aux termes de l'article R. 424-6 du code de l'urbanisme : « *Lorsque la réalisation des travaux est différée dans l'attente de formalités prévues par une autre législation, la décision en fait expressément la réserve.* ». Ces dispositions sont précisées par l'article A. 424-6 du même code : « *Lorsque l'exécution des travaux est différée, l'arrêté en indique les motifs et précise les délais dans lesquels les travaux pourront commencer.* ».

5. En l'espèce, le permis de construire en litige ne mentionne pas que la réalisation des travaux autorisés est différée dans l'attente de formalités prévues par une autre législation et ne précise pas les délais dans lesquels les travaux pourront commencer. Toutefois, cette omission, relative aux conditions d'exécution des travaux autorisés par le permis de construire, est sans incidence sur la légalité de celui-ci.

6. Par conséquent, le moyen tiré de ce que le permis en litige ne comporte pas les mentions exigées par l'article A. 424-6 du code de l'urbanisme doit être écarté comme inopérant.

*En ce qui concerne l'annexe exigée par l'article L. 424-4 du code de l'environnement :*

7. Aux termes de l'article L. 424-4 du code de l'urbanisme : « *Lorsque la décision autorise un projet soumis à évaluation environnementale, elle comprend en annexe un document comportant les éléments mentionnés au I de l'article L. 122-1-1 du code de l'environnement* ». Aux termes de l'article L. 122-1-1 du code de l'environnement : « *I.- (...) / La décision de*

*l'autorité compétente est motivée au regard des incidences notables du projet sur l'environnement. Elle précise les prescriptions que devra respecter le maître d'ouvrage ainsi que les mesures et caractéristiques du projet destinées à éviter les incidences négatives notables, réduire celles qui ne peuvent être évitées et compenser celles qui ne peuvent être évitées ni réduites. Elle précise également les modalités du suivi des incidences du projet sur l'environnement ou la santé humaine. (...) ».*

8. Il ressort des pièces du dossier que l'arrêté comprend en annexe un document comportant les éléments mentionnés au I de l'article L. 122-1-1 du code de l'environnement, conformément aux dispositions de l'article L. 424-4 du code de l'urbanisme. Cette pièce a d'ailleurs été versée aux débats par le préfet des Alpes-Maritimes.

9. Par conséquent, le moyen tiré de ce que le permis en litige ne comprend pas en annexe le document mentionné à l'article L. 424-4 du code de l'environnement doit être écarté comme manquant en fait.

*En ce qui concerne la régularité de l'enquête publique :*

*S'agissant de l'insuffisance de publicité de l'avis d'enquête publique :*

10. Aux termes de l'article R. 123-11 du code de l'environnement : « *I. - Un avis portant les indications mentionnées à l'article R. 123-9 à la connaissance du public est publié en caractères apparents quinze jours au moins avant le début de l'enquête et rappelé dans les huit premiers jours de celle-ci dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans le ou les départements concernés (...) / II. - L'avis mentionné au I est publié sur le site internet de l'autorité compétente pour ouvrir et organiser l'enquête (...) / III. - L'autorité compétente pour ouvrir et organiser l'enquête désigne le ou les lieux où cet avis doit être publié par voie d'affiches et, éventuellement, par tout autre procédé. / Pour les projets, sont au minimum désignées toutes les mairies des communes sur le territoire desquelles se situe le projet ainsi que celles dont le territoire est susceptible d'être affecté par le projet (...) / Cet avis est publié quinze jours au moins avant l'ouverture de l'enquête et pendant toute la durée de celle-ci (...) / IV. - En outre, dans les mêmes conditions de délai et de durée, et sauf impossibilité matérielle justifiée, le responsable du projet procède à l'affichage du même avis sur les lieux prévus pour la réalisation du projet / Ces affiches doivent être visibles et lisibles de la ou, s'il y a lieu, des voies publiques, et être conformes à des caractéristiques et dimensions fixées par arrêté du ministre chargé de l'environnement. ».* Selon l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté du 24 avril 2012 fixant les caractéristiques et dimensions de l'affichage de l'avis d'enquête publique mentionné à l'article R. 123-11 du code de l'environnement : « *Les affiches mentionnées au III de l'article R. 123-11 mesurent au moins 42 × 59,4 cm (format A2). Elles comportent le titre « avis d'enquête publique » en caractères gras majuscules d'au moins 2 cm de hauteur et les informations visées à l'article R. 123-9 du code de l'environnement en caractères noirs sur fond jaune. ».*

11. S'il appartient à l'autorité administrative de procéder à l'ouverture de l'enquête publique et à la publicité de celle-ci dans les conditions fixées par les dispositions du code de l'environnement, la méconnaissance de ces dispositions n'est toutefois de nature à vicier la procédure et donc à entraîner l'illégalité de la décision prise à l'issue de l'enquête publique que si elle n'a pas permis une bonne information de l'ensemble des personnes intéressées par l'opération ou si elle a été de nature à exercer une influence sur les résultats de l'enquête et, par suite, sur la décision de l'autorité administrative.

12. D'une part, il ressort du constat d'huissier réalisé le 3 septembre 2020 à la demande du collectif requérant que les deux affichages de l'avis d'enquête publique n'ont pas été réalisés au bord de la route métropolitaine 2209 reliant Saint-Laurent-du-Var à Gattières mais au niveau de deux voies adjacentes à cette route. Ces deux voies bordent et desservent le site du projet, contrairement à la route métropolitaine qui en est séparée par le canal des Iscles, sont ouvertes à la circulation publique et sont accessibles sans aucune restriction. La première, située au sud du terrain du terrain d'assiette, jouxte le parking d'un boulodrome et est le point de départ d'une « voie verte » fréquentée par les cyclistes et les promeneurs. La seconde, située au nord du terrain d'assiette, dessert le Centre de Recherche et d'Expérimentation Agricoles Méditerranéen (CREAM) et son tracé rectiligne permettait d'assurer la visibilité du panneau d'affichage depuis la route métropolitaine. Dans ces conditions, le collectif requérant n'est pas fondé à soutenir que l'affichage de l'avis d'enquête n'aurait pas été réalisé de manière à être visible et lisible des voies publiques.

13. D'autre part, il ressort du constat d'huissier réalisé le 3 septembre 2020 à la demande du collectif requérant que les affiches qui ont été utilisées pour informer le public de l'ouverture de l'enquête publique concernant la création du MIN et du programme immobilier d'accompagnement (PIA) ont pris la forme d'une affiche de format A3 sur fond blanc et n'étaient donc pas au format prescrit par l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté du 24 avril 2012. Toutefois, il ressort des pièces du dossier qu'un premier avis d'ouverture d'enquête a été publié, le 28 août 2020, dans les journaux « Nice Matin » et « Tribune Côte d'Azur », soit dans les quinze jours précédant l'ouverture de l'enquête publique, et qu'un second avis a été publié, le 18 septembre 2020, dans les journaux « Nice Matin » et « Tribune Côte d'Azur », soit dans les huit premiers jours de l'enquête. En outre, l'enquête publique s'est déroulée du 17 septembre 2020 au 16 octobre 2020, sur une durée de vingt-neuf jours. Le rapport de la commissaire enquêtrice précise que vingt-et-une personnes lui ont envoyé un courrier électronique, que trois permanences d'une durée de six heures (le jeudi 17 septembre 2020, le vendredi 30 septembre 2020 et le vendredi 16 octobre 2020) se sont déroulées en mairie de La Gaude « dans un bon climat » et que deux personnes ont déposé un dossier lors de la dernière permanence. Parmi les observations émises figurent celles du conseil syndical du hameau de La Baronne et de quatre associations de défense de l'environnement, dont le collectif requérant. Cette participation, sans être importante, démontre cependant que la publicité assurée pour informer le public était suffisante. A cet égard, la commissaire enquêtrice souligne dans ses conclusions que « les observations, quoique déposées tardivement, émanaient majoritairement du public le plus légitimement porté à s'exprimer : les voisins du projet et les associations écologistes » et que « la consultation démocratique s'est déroulée dans de bonnes conditions et dans le respect des dispositions normatives ».

14. Dans ces conditions, compte tenu de l'ensemble des modalités d'information mises en place par les services de l'Etat et de la participation effective du public constatée lors de l'enquête, il n'est pas établi, dans les circonstances de l'espèce, que les modalités d'affichage de l'avis d'ouverture de l'enquête publique aient empêché une bonne information de l'ensemble des personnes intéressées par l'opération ni qu'elles aient été de nature à exercer une influence sur les résultats de l'enquête et, par suite, sur l'autorisation d'urbanisme attaquée.

*S'agissant de l'insuffisance du dossier soumis à enquête publique :*

15. D'une part, aux termes de l'article R. 123-8 du code de l'environnement : « *Le dossier soumis à l'enquête publique comprend les pièces et avis exigés par les législations et réglementations applicables au projet, plan ou programme. / Le dossier comprend au moins :*

(...) 6° *La mention des autres autorisations nécessaire pour réaliser le projet dont le ou les maîtres d'ouvrage ont connaissance (...) ».*

16. Le collectif requérant relève qu'au cours de l'enquête publique, il n'a jamais été fait état de la délivrance d'une autorisation de dérogation à la protection des espèces protégées alors qu'un arrêté préfectoral portant dérogation à la protection des espèces protégées a été délivré le 14 septembre 2020, soit trois jours avant l'ouverture de l'enquête publique. Toutefois, cet arrêté préfectoral a été délivré dans le cadre des opérations de démolition des six bâtiments présents sur le site du futur MIN et ne concerne pas les opérations de construction en litige. D'ailleurs, ces opérations de démolition ont été réalisées sous l'égide d'un maître d'ouvrage distinct du bénéficiaire du permis de construire en litige. Dans ces conditions, la circonstance que le dossier ne fasse pas état de la délivrance, le 14 septembre 2020, d'une autorisation de dérogation à la protection des espèces protégées n'est pas de nature à caractériser une méconnaissance des dispositions de l'article R. 123-8 du code de l'environnement. Au demeurant, le point 2.2.2 de l'étude d'impact expose que le projet litigieux nécessitera l'obtention de « l'Autorisation Environnementale Unique prévue par l'article L. 181-1 du code de l'environnement ou, le cas échéant, un ensemble d'autorisations administratives incluant notamment les procédures installations classées protection de l'environnement (ICPE), Loi sur l'Eau et la dérogation aux interdictions édictées aux 1°, 2° et 3° de l'article L. 411-1 du code de l'environnement », d'un « permis minier » ainsi que de « l'autorisation prévue par l'article L. 111-8 du code de la construction et de l'habitation ». Le dossier satisfait dès lors aux prescriptions du 6° de l'article R. 123-8 du code de l'environnement.

17. D'autre part, le collectif requérant soutient que « l'étude d'impact soumise au public était insuffisante sur l'impact global sur la biodiversité et a conduit à sous-estimer les conséquences du projet de déplacement du MIN ». Cette branche du moyen n'est pas assortie des précisions de fait et de droit permettant d'en apprécier le bien-fondé. Au demeurant, l'annexe 17 de l'étude d'impact comporte un résumé du dossier de dérogation, présenté au titre du 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement. Ce résumé explique la démarche de la demande de dérogation et recense l'ensemble des espèces concernées. Ainsi, il ressort des pièces du dossier que le projet et ses impacts sur la biodiversité ont été présentés et analysés globalement.

18. Il résulte de ce qui a été dit aux points 10 à 17 que le moyen tiré de l'irrégularité de l'enquête publique doit être écarté dans ses trois branches.

*En ce qui concerne la pluralité de permis de construire :*

19. Aux termes de l'article L. 421-6 du code de l'urbanisme : « *Le permis de construire ou d'aménager ne peut être accordé que si les travaux projetés sont conformes aux dispositions législatives et réglementaires relatives à l'utilisation des sols, à l'implantation, la destination, la nature, l'architecture, les dimensions, l'assainissement des constructions et à l'aménagement de leurs abords et s'ils ne sont pas incompatibles avec une déclaration d'utilité publique ».*

20. Il résulte de ces dispositions que le permis de construire a pour seul objet de s'assurer de la conformité des travaux qu'il autorise avec la législation et la réglementation d'urbanisme. Il s'ensuit, d'une part, que si une construction constituée de plusieurs éléments formant, en raison des liens physiques ou fonctionnels entre eux, un ensemble immobilier unique, doit en principe faire l'objet d'un seul permis de construire, ces dispositions ne font pas



obstacle à ce que, lorsque l'ampleur et la complexité du projet le justifient, notamment en cas d'intervention de plusieurs maîtres d'ouvrage, les éléments de la construction ayant une vocation fonctionnelle autonome puissent faire l'objet de permis distincts, sous réserve que l'autorité administrative ait vérifié, par une appréciation globale, que le respect des règles et la protection des intérêts généraux que garantirait un permis unique sont assurés par l'ensemble des permis délivrés. Il s'ensuit, d'autre part, que lorsque deux constructions sont distinctes, la seule circonstance que l'une ne pourrait fonctionner ou être exploitée sans l'autre, au regard de considérations d'ordre technique ou économique et non au regard des règles d'urbanisme, ne suffit pas à caractériser un ensemble immobilier unique.

21. Le collectif requérant soutient que le permis de construire en litige aurait dû également porter sur le PIA dans la mesure où ces deux projets sont économiquement interdépendants, sont situés à proximité immédiate l'un de l'autre, utilisent des équipements et réseaux communs et sont desservis par un accès unique. Ces seules circonstances ne sauraient toutefois établir que les bâtiments du MIN et du PIA, physiquement distincts, présenteraient entre eux des liens fonctionnels tels qu'ils caractériseraient un ensemble immobilier unique devant en principe faire l'objet d'un seul permis de construire. Au demeurant, les autorisations d'urbanisme en litige portent sur un projet porté par deux maîtres d'ouvrage distincts. Sa complexité, reconnue par la mission d'appui aux partenariats public-privé, a d'ailleurs justifié le recours à un contrat de partenariat. En outre, les deux demandes de permis de construire ont été déposées le même jour, ont fait l'objet d'une étude d'impact commune et ont donné lieu à une instruction conjointe par les services de l'Etat. Dans ces conditions, il ne ressort pas des pièces du dossier de demande de permis de construire, et notamment du plan de masse qui représente d'ailleurs la limite de l'emprise du projet du PIA, que la présentation conjointe de deux demandes et la délivrance, à une même date, de deux permis distincts auraient fait obstacle à ce que l'autorité administrative ait pu en faire une appréciation globale. Dès lors, le collectif requérant n'est pas fondé à soutenir que les permis de construire n° PC 006 065 19 R0021, délivré en vue de la création du nouveau MIN d'Azur, et n° PC 006 065 19 R0022, délivré en vue de la construction du PIA, auraient dû faire l'objet d'un unique permis de construire. Par conséquent, le moyen doit être écarté.

*En ce qui concerne la complétude du dossier de demande de permis de construire :*

22. En premier lieu, aux termes de l'article R. 431-23-1 du code de l'urbanisme : « *Lorsque les travaux projetés portent sur une construction à édifier dans une opération d'intérêt national, la demande est accompagnée, le cas échéant, de l'attestation de l'aménageur certifiant qu'il a réalisé ou prendra en charge l'intégralité des travaux mentionnés à l'article R. 331-5.* ».

23. Les dispositions citées au point précédent ont pour seul objet de permettre au pétitionnaire d'un projet situé dans une opération d'intérêt national d'être exonéré de la taxe d'aménagement si sa demande de permis de construire est accompagnée de l'attestation de l'aménageur certifiant prendre en charge la construction de certains équipements. Dès lors, le collectif requérant ne peut utilement s'en prévaloir pour soutenir que l'arrêté attaqué serait illégal faute pour le pétitionnaire d'avoir joint à son dossier de demande de permis de construire une telle attestation.

24. Par conséquent, le moyen tiré de l'incomplétude du dossier au regard des dispositions de l'article R. 431-23-1 du code de l'urbanisme doit être écarté comme inopérant.

25. En second lieu, il est constant que la réalisation du projet en litige rend nécessaire la démolition préalable de plusieurs bâtiments. A cette fin, le préfet des Alpes-Maritimes a délivré

à l'EPA Ecovallée – Plaine du Var deux permis de démolir n° PD 006 065 17 R0001 et n° PD 006 065 17 R0002 en date du 5 mai 2017 ainsi qu'un permis de démolir n° PD 006 065 17 R0003 en date du 12 juin 2017. D'une part, ce dernier permis a été prorogé pour une durée d'un an par un arrêté du 3 juin 2020, cette prorogation prenant effet au terme de la validité de la décision initiale. Ainsi, à la date du 11 janvier 2021, date de l'autorisation d'urbanisme en litige, le permis de démolir du 12 juin 2017 était encore valide. D'autre part, l'EPA Ecovallée – Plaine du Var fait valoir dans ses écritures, sans être sérieusement contredit, que les deux autres permis de démolir, délivrés le 5 mai 2017, ont été mis en œuvre avant la fin de leur validité. Dans ces conditions, le collectif requérant n'est pas fondé à soutenir que la réalisation du projet a nécessité la délivrance de permis de démolir qui étaient caducs à la date de l'arrêté en litige.

26. Et si le collectif requérant fait valoir que l'arrêté du 3 juin 2020 prorogeant la validité du permis de démolir du 12 juin 2017 aurait dû être joint à la demande de permis de construire, une telle pièce n'est pas au nombre des pièces limitativement énumérées aux articles R. 431-5 à R. 431-33-1 du code de l'urbanisme relatifs à la composition du dossier de demande de permis. En tout état de cause, il est constant que le préfet des Alpes-Maritimes a autorisé la démolition des bâtiments existants sur le terrain d'assiette du projet antérieurement au dépôt de la demande de permis de construire concernant le projet en litige. Dans ces conditions, le collectif requérant ne peut utilement soutenir que le dossier de demande de permis ne contenait pas « les pièces relatives à la démolition des bâtiments afin d'en solliciter la démolition ».

*En ce qui concerne l'insuffisance de l'évaluation environnementale :*

*S'agissant du périmètre de l'évaluation environnementale :*

27. Aux termes du II de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction alors applicable : « *Les projets qui, par leur nature, leur dimension ou leur localisation, sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine font l'objet d'une évaluation environnementale en fonction de critères et de seuils définis par voie réglementaire et, pour certains d'entre eux, après un examen au cas par cas. (...)* », le projet au sens de ces dispositions étant défini par le 1° du I du même article comme « *la réalisation de travaux de construction, d'installations ou d'ouvrages, ou d'autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, y compris celles destinées à l'exploitation des ressources du sol* ». Aux termes du III du même article : « (...) *Lorsqu'un projet est constitué de plusieurs travaux, installations, ouvrages ou autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, il doit être appréhendé dans son ensemble, y compris en cas de fractionnement dans le temps et dans l'espace et en cas de multiplicité de maîtres d'ouvrage, afin que ses incidences sur l'environnement soient évaluées dans leur globalité* ».

28. Plusieurs opérations d'aménagement s'inscrivant dans le cadre de l'OIN de la Plaine du Var ont été réalisées ou sont en cours de réalisation sur le territoire de la basse vallée du Var. L'association requérante soutient que les nombreux projets de l'OIN n'ont jamais fait l'objet d'une évaluation environnementale globale. Toutefois, cette OIN ne saurait constituer en elle-même un « projet » au sens de l'article L. 122-1 du code de l'environnement dès lors qu'une OIN n'a pas pour objet d'autoriser la réalisation de travaux de construction ou d'aménagement. En outre, la seule circonstance que le projet du nouveau MIN d'Azur soit inclus dans le périmètre de l'OIN et qu'il s'inscrit dans le projet d'aménagement de la Plaine du Var n'est pas de nature, par elle-même, à caractériser l'existence d'un projet unique au sens et pour l'application du III de l'article L. 122-1 du code de l'environnement.

*S'agissant de l'insuffisance de l'étude d'impact au regard des dispositions du e) du 5° de l'article R. 122-5 du code de l'environnement :*

29. Aux termes de l'article R. 122-5 du code de l'environnement, dans sa rédaction applicable : « (...) II. – En application du 2° du II de l'article L. 122-3, l'étude d'impact comporte les éléments suivants, en fonction des caractéristiques spécifiques du projet et du type d'incidences sur l'environnement qu'il est susceptible de produire : (...) 5° Une description des incidences notables que le projet est susceptible d'avoir sur l'environnement résultant, entre autres : (...) e) Du cumul des incidences avec d'autres projets existants ou approuvés, en tenant compte le cas échéant des problèmes environnementaux relatifs à l'utilisation des ressources naturelles et des zones revêtant une importance particulière pour l'environnement susceptibles d'être touchées. Ces projets sont ceux qui, lors du dépôt de l'étude d'impact : / – ont fait l'objet d'une étude d'incidence environnementale au titre de l'article R. 181-14 et d'une enquête publique ; / - ont fait l'objet d'une évaluation environnementale au titre du présent code et pour lesquels un avis de l'autorité environnementale a été rendu public. (...) ».

30. Les inexactitudes, omissions ou insuffisances d'une étude d'impact ne sont susceptibles de vicier la procédure et donc d'entraîner l'illégalité de la décision prise au vu de cette étude que si elles ont pu avoir pour effet de nuire à l'information complète de la population ou si elles ont été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative.

31. Le point 13 de l'étude d'impact est consacré à l'étude du cumul des incidences du projet en litige avec d'autres projets existants ou approuvés. Le point 13.4 de cette étude relève que le territoire de la basse vallée du Var fait l'objet de nombreux projets d'aménagement et de développement. Il est précisé qu'une recherche a été réalisée « pour identifier les projets entrant dans le cadre réglementaire de cette analyse » à partir de données collectées sur les sites internet de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) DREAL, du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et de la préfecture des Alpes-Maritimes et que « le recensement des projets connus a été mené sur la commune de l'aire d'étude (La Gaude) et étendu aux communes voisines, localisées dans l'aire d'influence du projet, dans la basse vallée du Var (Nice, Saint-Laurent-du-Var, Gattières, Saint-Jeannet, Cagnes-sur-Mer, Carros, Saint-Blaise, Castagniers, Colomars et Vence) ». En vue de l'analyse des effets cumulés, cinq projets ont été identifiés par le maître d'ouvrage en raison de leur proximité avec le site du projet du MIN et du PIA et des interactions qu'ils sont susceptibles d'avoir avec celui-ci : l'amélioration des déplacements depuis la rive droite du Var ainsi que la création de la zone d'aménagement concerté (ZAC) des Coteaux du Var, de la ZAC des Bréguières, d'un gîte géothermique à Saint-Laurent-du-Var et d'un réseau géothermal à Nice Meridia. Si le collectif requérant fait valoir que de nombreux autres projets n'ont pas été pris en compte dans le cadre de l'analyse des effets cumulés au motif qu'ils ont déjà été réalisés, il ressort des pièces du dossier que ceux-ci ont été intégrés à la présentation faite par l'étude d'impact de l'état initial de l'environnement, sont géographiquement déconnectés du projet du MIN et du PIA ou n'induisent pas d'interactions avec ce projet. Dans ces conditions, cette insuffisance n'a pas eu pour effet de nuire à l'information complète de la population ni n'a été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative.

32. Par ailleurs, l'analyse des effets cumulés du projet d'aménagement du MIN et du PIA avec les cinq autres projets identifiés par le maître d'ouvrage fait l'objet d'une synthèse par un tableau à double entrée figurant au point 13.6.1 de l'étude d'impact. Surtout, celle-ci comporte à son point 13.6.2 une analyse transversale des effets cumulés au regard de six thématiques : les nuisances en phase chantier, la ressource en eau, le contexte socio-économique, le milieu naturel, le paysage et l'occupation du sol, le bruit et la qualité de l'air. Le collectif

requérant n'est dès lors pas fondé à soutenir que l'analyse des effets cumulés aurait été effectuée de manière segmentée.

*S'agissant de l'insuffisance de l'évaluation environnementale au regard des dispositions du II de l'article R. 414-23 du code de l'environnement :*

33. D'une part, aux termes de l'article R. 414-19 du même code : « *I. - La liste nationale des documents de planification, programmes ou projets ainsi que des manifestations et interventions qui doivent faire l'objet d'une évaluation des incidences sur un ou plusieurs sites Natura 2000 en application du 1° du III de l'article L. 414-4 est la suivante : / (...) / 3° Les projets soumis à évaluation environnementale au titre du tableau annexé à l'article R. 122-2 ; / (...)* ». Aux termes de l'article R. 414-21 du code de l'environnement : « *Toute personne souhaitant élaborer un document de planification, réaliser un programme ou un projet, organiser une manifestation ou procéder à une intervention mentionnés à l'article R. 414-19 ou figurant sur une liste locale mentionnée au 2° du III de l'article L. 414-4 accompagne son dossier de présentation du document de planification, sa demande d'autorisation ou d'approbation ou sa déclaration du dossier d'évaluation des incidences Natura 2000 mentionné à l'article R. 414-23. Lorsque le document, programme ou projet fait l'objet d'une enquête publique, cette évaluation est jointe au dossier soumis à enquête publique. / Le contenu de ce dossier peut se limiter à la présentation et à l'exposé définis au I de cet article, dès lors que cette première analyse permet de conclure à l'absence d'incidence sur tout site Natura 2000* ». Aux termes de l'article R. 414-22 du même code : « *L'évaluation environnementale mentionnée au 1° et au 3° du I de l'article R. 414-19 et le document d'incidences mentionné au 2° du I du même article tiennent lieu de dossier d'évaluation des incidences Natura 2000 s'ils satisfont aux prescriptions de l'article R. 414-23. (...)* ».

34. D'autre part, aux termes de l'article R. 414-23 du code de l'environnement : « *Le dossier d'évaluation des incidences Natura 2000 est établi, s'il s'agit d'un document de planification, par la personne publique responsable de son élaboration, s'il s'agit d'un programme, d'un projet ou d'une intervention, par le maître d'ouvrage ou le pétitionnaire, enfin, s'il s'agit d'une manifestation, par l'organisateur. / Cette évaluation est proportionnée à l'importance du document ou de l'opération et aux enjeux de conservation des habitats et des espèces en présence. / (...) / II.- Dans l'hypothèse où un ou plusieurs sites Natura 2000 sont susceptibles d'être affectés, le dossier comprend également une analyse des effets temporaires ou permanents, directs ou indirects, que le document de planification, le programme ou le projet, la manifestation ou l'intervention peut avoir, individuellement ou en raison de ses effets cumulés avec d'autres documents de planification, ou d'autres programmes, projets, manifestations ou interventions dont est responsable l'autorité chargée d'approuver le document de planification, le maître d'ouvrage, le pétitionnaire ou l'organisateur, sur l'état de conservation des habitats naturels et des espèces qui ont justifié la désignation du ou des sites. / (...)* ».

35. En l'espèce, l'annexe 7 « *Evaluation des incidences du projet sur un site Natura 2000* » de l'étude d'impact comprend une partie 2 qui analyse les effets cumulés des projets de construction du MIN et du PIA avec les cinq projets mentionnés au point 31 du présent jugement mais aussi avec d'autres projets d'importance identifiés à l'échelle du territoire de la Plaine du Var, comme l'aménagement du secteur « *Lingostière Sud* » ou le développement du hameau de la Baronne. Les effets cumulés de l'ensemble de ces projets sur la zone de protection spéciale dite « *Basse Vallée du Var* » sont présentés de manière transversale au point 2.2.7. « *Effets cumulés sur les oiseaux (source : ECO-MED)* » de cette annexe. Il est par exemple mentionné que « *les projets de ZAC des Coteaux du Var et le projet actuel de nouveau MIN de Nice sont*

tous deux impactants pour le Petit-duc-scops qui est bien représenté dans la matrice forestière qui borde le Var » et que « les espèces d'oiseaux caractéristiques de la zone de protection spéciale (ZPS) "Basse Vallée du Var" peuvent occasionnellement survoler le site de création du réseau géothermique du Var mais ne l'utilisent ni comme gîte, ni comme site de reproduction ni comme site d'alimentation ». Le collectif requérant n'est dès lors pas fondé à soutenir que l'analyse des effets cumulés sur la zone de protection spéciale dite « Basse Vallée du Var » aurait été effectuée de manière segmentée.

36. Il résulte de ce qui a été dit aux points 27 à 35 du présent jugement que le moyen tiré de l'insuffisance de l'évaluation environnementale doit être écarté dans toutes ses branches.

En ce qui concerne l'illégalité par voie d'exception du plan local d'urbanisme métropolitain adopté le 25 octobre 2019 :

S'agissant du caractère opérant de l'exception d'illégalité invoquée :

37. Aux termes des dispositions de l'article L. 600-12 du code de l'urbanisme : « *Sous réserve de l'application des articles L. 600-12-1 et L. 442-14, l'annulation ou la déclaration d'illégalité d'un schéma de cohérence territoriale, d'un plan local d'urbanisme, d'un document d'urbanisme en tenant lieu ou d'une carte communale a pour effet de remettre en vigueur le schéma de cohérence territoriale, le plan local d'urbanisme, le document d'urbanisme en tenant lieu ou la carte communale immédiatement antérieur* ». Aux termes de l'article L. 600-12-1 du code de l'urbanisme : « *L'annulation ou la déclaration d'illégalité d'un schéma de cohérence territoriale, d'un plan local d'urbanisme, d'un document d'urbanisme en tenant lieu ou d'une carte communale sont par elles-mêmes sans incidence sur les décisions relatives à l'utilisation du sol ou à l'occupation des sols régies par le présent code délivrées antérieurement à leur prononcé dès lors que ces annulations ou déclarations d'illégalité reposent sur un motif étranger aux règles d'urbanisme applicables au projet. / Le présent article n'est pas applicable aux décisions de refus de permis ou d'opposition à déclaration préalable. Pour ces décisions, l'annulation ou l'illégalité du document d'urbanisme leur ayant servi de fondement entraîne l'annulation de ladite décision* ».

38. Il résulte de l'article L. 600-12-1 du code de l'urbanisme que l'annulation ou la déclaration d'illégalité d'un document local d'urbanisme n'entraîne pas l'illégalité des autorisations d'urbanisme délivrées lorsque cette annulation ou déclaration d'illégalité repose sur un motif étranger aux règles d'urbanisme applicables au projet en cause. Il appartient au juge, saisi d'un moyen tiré de l'illégalité du document local d'urbanisme à l'appui d'un recours contre une autorisation d'urbanisme, de vérifier d'abord si l'un au moins des motifs d'illégalité du document local d'urbanisme est en rapport direct avec les règles applicables à l'autorisation d'urbanisme. Un vice de légalité externe est étranger à ces règles, sauf s'il a été de nature à exercer une influence directe sur des règles d'urbanisme applicables au projet. En revanche, sauf s'il concerne des règles qui ne sont pas applicables au projet, un vice de légalité interne ne leur est pas étranger.

39. En outre, lorsqu'un motif d'illégalité non étranger aux règles d'urbanisme applicables au projet est susceptible de conduire à remettre en vigueur tout ou partie du document local d'urbanisme immédiatement antérieur, le moyen tiré de l'exception d'illégalité du document local d'urbanisme à l'appui d'un recours en annulation d'une autorisation d'urbanisme ne peut être utilement soulevé que si le requérant soutient également que cette autorisation méconnaît les dispositions pertinentes ainsi remises en vigueur.

40. En l'espèce, le collectif requérant soutient que le PLU de la métropole Nice Côte d'Azur ainsi que le document d'urbanisme immédiatement antérieur, à savoir le PLU de la commune de La Gaude, sont incompatibles avec les orientations de la directive territoriale d'aménagement des Alpes-Maritimes. Toutefois, bien que le motif d'illégalité allégué, à le supposer établi, ne soit pas étranger aux règles d'urbanisme applicables au projet, le collectif requérant ne fait pas valoir en outre que le permis attaqué méconnaîtrait les dispositions d'urbanisme antérieures qui seraient remises en vigueur par l'effet de la déclaration d'illégalité successive du PLU métropolitain et du PLU de La Gaude, telles que les dispositions du règlement national d'urbanisme applicables à défaut de PLU ou de document en tenant lieu.

41. Dans ces conditions, le moyen tiré de l'exception d'illégalité du PLU de la métropole Nice Côte d'Azur doit être écarté comme inopérant.

*S'agissant du bien-fondé de l'exception d'illégalité invoquée :*

42. Aux termes de l'article L. 131-1 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction applicable : « *Les schémas de cohérence territoriale sont compatibles avec : / 1° Les dispositions particulières au littoral et aux zones de montagne prévues aux chapitres I et II du titre II ou les modalités d'application de ces dispositions particulières lorsqu'elles ont été précisées pour le territoire concerné par une directive territoriale d'aménagement prévue par l'article L. 172-1 ; (...)* ». Aux termes de l'article L. 131-4 de ce code : « *Les plans locaux d'urbanisme et les documents en tenant lieu ainsi que les cartes communales sont compatibles avec : / 1° Les schémas de cohérence territoriale prévus à l'article L. 141-1 ; (...)* ». Aux termes de l'article L. 131-7 du même code : « *En l'absence de schéma de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme, les documents en tenant lieu et les cartes communales sont compatibles, s'il y a lieu, avec les documents énumérés aux 1° à 10° de l'article L. 131-1 et prennent en compte les documents énumérés à l'article L. 131-2 (...)* ».

43. En l'espèce, le territoire de la métropole Nice Côte d'Azur métropolitain n'est pas couvert par un schéma de cohérence territoriale (SCOT). Les auteurs du PLU métropolitain devaient, dès lors, s'assurer que les partis d'urbanisme présidant à l'élaboration de ce document étaient compatibles avec la DTA des Alpes-Maritimes.

44. Pour apprécier la compatibilité des dispositions d'un PLU avec une DTA, il appartient au juge administratif de rechercher, dans le cadre d'une analyse globale le conduisant à se placer à l'échelle de l'ensemble du territoire couvert en prenant en compte l'ensemble des prescriptions du document supérieur, si le plan ne contrarie pas les objectifs qu'impose la DTA, compte tenu des orientations adoptées et de leur degré de précision, sans rechercher l'adéquation du plan à chaque disposition ou objectif particulier.

45. La DTA des Alpes-Maritimes approuvée par décret du 2 décembre 2003 précise, s'agissant de l'aménagement de la vallée de la Plaine du Var, que la recherche de l'équilibre entre les besoins d'espaces liés au fonctionnement de l'agglomération et le maintien d'espaces agricoles « s'imposera en particulier dans le cadre des prévisions d'implantation du marché d'intérêt national au sud de l'échangeur de Saint-Isidore et de la maison d'arrêt au nord de Lingostière ». La carte relative aux orientations pour l'aménagement de la basse vallée du Var positionne le MIN sur la rive gauche du Var.

46. L'association X. soutient que le PLU métropolitain méconnaît les orientations de la DTA des Alpes-Maritimes en ce qu'il prévoit le déplacement du MIN sur le territoire de la commune de La Gaude, située en rive droite du Var, alors que la DTA envisage sa relocalisation

en rive gauche du Var. Toutefois, cette circonstance, d'une part, résulte des aménagements décidés antérieurement dans le cadre de l'OIN et, d'autre part, ne saurait être regardée à elle seule comme rendant incompatible le plan avec la DTA dès lors que ledit plan, qui prévoit le transfert du MIN dans le respect du principe d'équilibre présidant à l'aménagement de la vallée du Var fixé par la DTA, ne contrarie pas, à l'échelle globale, les objectifs ainsi établis par ce document pour ce secteur.

47. Dans ces conditions, le moyen tiré de l'exception d'illégalité du PLU de la métropole Nice Côte d'Azur doit être également être écarté comme étant, en tout état de cause, infondé.

*En ce qui concerne l'opposabilité des orientations de la directive territoriale d'aménagement des Alpes-Maritimes :*

48. Aux termes de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme : « *Les dispositions du présent chapitre déterminent les conditions d'utilisation des espaces terrestres, maritimes et lacustres : / 1° Dans les communes littorales définies à l'article L. 321-2 du code de l'environnement (...)* ». Aux termes du premier alinéa de l'article L. 121-3 du même code : « *Les dispositions du présent chapitre sont applicables à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux, constructions, défrichements, plantations, aménagements, installations et travaux divers, la création de lotissements, l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes, l'établissement de clôtures, l'ouverture de carrières, la recherche et l'exploitation de minerais et les installations classées pour la protection de l'environnement.* ».

49. Aux termes de l'article L. 122-1 du code de l'urbanisme : « *Les conditions d'utilisation et de protection de l'espace montagnard sont fixées par le présent chapitre qui s'applique dans les zones de montagne définies à l'article 3 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.* ». Aux termes de l'article L. 122-2 du même code : « *Les dispositions du présent chapitre sont applicables à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux, constructions, défrichements, plantations, aménagements, installations et travaux divers, la création de lotissements, l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes, l'établissement de clôtures, la réalisation de remontées mécaniques et l'aménagement de pistes, l'ouverture des carrières, la recherche et l'exploitation des minerais et les installations classées pour la protection de l'environnement.* ».

50. L'article L. 172-1 de ce code prévoit que : « *Les directives territoriales d'aménagement approuvées avant le 13 juillet 2010 restent en vigueur. Elles sont soumises aux dispositions des articles L. 172-2 à L. 172-5.* ». Aux termes de l'article L. 172-2 du même code, dans sa rédaction applicable à la date de la décision attaquée : « *Les directives territoriales d'aménagement conservent les effets suivants : / 1° Les schémas de cohérence territoriale sont compatibles avec les directives territoriales d'aménagement ou, en l'absence de ces documents, avec les dispositions particulières au littoral et aux zones de montagne prévues aux chapitres Ier et II du titre II du présent livre. Il en va de même, en l'absence de schéma de cohérence territoriale, pour les plans locaux d'urbanisme ou les documents en tenant lieu et les cartes communales ; / 2° Les dispositions des directives territoriales d'aménagement qui précisent les modalités d'application des dispositions particulières au littoral et aux zones de montagne prévues aux chapitres Ier et II du titre II du présent livre s'appliquent aux personnes et opérations qui y sont mentionnées.* ».

51. Il résulte de la combinaison de ces dispositions que si les auteurs des PLU doivent s'assurer que les partis d'urbanisme présidant à l'élaboration des documents d'urbanisme mentionnés au 1° de l'article L. 172-2 sont compatibles, lorsqu'elles existent, avec les directives territoriales d'aménagement, seules les dispositions de ces directives qui ont pour objet de préciser les modalités d'application des dispositions particulières au littoral et aux zones de montagne sont opposables aux demandes d'autorisation d'urbanisme portant sur des projets situés dans des territoires couverts par ces directives, sous réserve que ces prescriptions soient suffisamment précises et compatibles avec ces dispositions.

52. La carte hors texte n° I "la Bande Côtière", document annexé à la directive territoriale d'aménagement des Alpes-Maritimes, distingue, d'une part, les seize communes du département soumises à la "loi littoral" et, d'autre part, le « Moyen-Pays ». Ce dernier englobe soixante communes non « littorales » : parmi elles, trente-deux communes sont situées dans le champ d'application de la loi « montagne » et constituent la "Frange sud de la zone Montagne". Il est constant que la commune de La Gaude ne fait pas partie des seize communes du département des Alpes-Maritimes soumises à la "loi littoral". Elle ne fait pas non plus partie des trente-deux communes du Moyen-Pays qui sont situées dans le champ d'application de la loi « montagne » et qui constituent la "Frange sud de la zone Montagne". Dans ces conditions, la commune de La Gaude n'est pas susceptible de se voir appliquer les dispositions du code de l'urbanisme particulières au littoral et aux zones de montagne. Partant, les orientations de la DTA des Alpes-Maritimes ne sont pas opposables au permis en litige.

53. Dans ces conditions, le moyen tiré de ce que le permis attaqué méconnaîtrait les orientations de la directive territoriale d'aménagement des Alpes-Maritimes doit être écarté comme inopérant. En tout état de cause, eu égard à ce qui a été dit au point 46 du présent jugement, le moyen est, en tout état de cause, infondé.

En ce qui concerne la desserte du projet par les voies publiques et privées :

54. D'une part, aux termes du paragraphe 1. de l'article 3 des dispositions spécifiques à la zone 1AUe du règlement du PLU métropolitain, relatif à la desserte par les voies publiques et privées : « *Tout terrain doit être desservi par des voies publiques ou privées dans des conditions répondant à l'importance ou à la destination des constructions ou des aménagements envisagés. (...)* ».

55. La conformité d'un immeuble à de telles prescriptions d'un PLU s'apprécie non par rapport à l'état initial de la voie mais en tenant compte des prévisions inscrites dans le PLU à l'égard de celle-ci et des circonstances de droit et de fait déterminantes pour leur réalisation qui doit être certaine dans son principe comme dans son échéance de réalisation.

56. L'association requérante soutient que le dossier de demande de permis de construire envisage un accès depuis un giratoire qui n'existe pas actuellement, ne comporte pas de pièces relatives au financement de cette infrastructure et ne permet pas d'établir que le site du MIN bénéficierait effectivement d'un accès conforme aux prescriptions précitées du PLU métropolitain.

57. Toutefois, il ressort des pièces du dossier que la métropole Nice Côte d'Azur, en qualité de signataire du contrat de partenariat portant sur la conception, le financement, la construction, l'exploitation technique et la maintenance du nouveau marché d'intérêt national et en qualité d'exploitante de ce dernier, s'est engagée, d'une part, à réaliser un giratoire qui permettra de raccorder le site du projet à la route métropolitaine n° 6202 bis dans les deux sens



de circulation et, d'autre part, à mettre en service ce giratoire dans un délai compatible avec le bon fonctionnement du nouveau marché d'intérêt national. D'abord, le PLU métropolitain, approuvé le 25 octobre 2019, a institué sur le territoire de la commune de La Gaude un emplacement réservé n° V16, au bénéfice de la métropole Nice Côte d'Azur, en vue de la création d'un demi-échangeur afin d'assurer la desserte du terrain d'assiette du projet. Par une délibération du 12 juillet 2019, le bureau métropolitain a approuvé les affectations des autorisations de programme et de crédits de paiement de la direction générale adjointe développement durable, réseaux et infrastructures : parmi ces autorisations de programme, l'autorisation de programme n° 0715 intitulée « Pérennité, aménagement réseau structurant » d'un montant total voté de 205.000.000 € TTC approuve l'affectation référencée 15AFFA145 « Echangeur de la Baronne » d'un montant de 1.950.000 € TTC. En outre, par une délibération du 18 décembre 2020, le bureau métropolitain, considérant que la modification du statut de la RM 6202 bis est nécessaire à la réalisation des accès desservant le nouveau MIN d'Azur, a autorisé le président de la métropole à solliciter auprès du préfet des Alpes-Maritimes l'engagement de la procédure de modification du statut de la RM 6202 bis consistant au retrait de son caractère de route express, au titre de l'article L. 151-2 du code de la voirie routière. Enfin, le préfet des Alpes-Maritimes verse aux débats des pièces relatives à l'exécution du marché tendant à la réalisation de cette desserte. Dans ces conditions, il existait, dès la date de l'arrêté contesté, une certitude suffisante quant à la réalisation des travaux relatifs à l'aménagement d'un giratoire destiné à la desserte du nouveau MIN d'Azur.

58. D'autre part, aux termes de l'article L. 151-41 du code de l'urbanisme : « *Le règlement peut délimiter des terrains sur lesquels sont institués : / 1° Des emplacements réservés aux voies et ouvrages publics dont il précise la localisation et les caractéristiques (...)* ».

59. L'autorité administrative chargée de délivrer le permis de construire est tenue de refuser toute demande, même émanant de la personne bénéficiaire de la réserve, dont l'objet ne serait pas conforme à la destination de l'emplacement réservé, tant qu'aucune modification du PLU emportant changement de la destination n'est intervenue. En revanche, un permis de construire portant à la fois sur l'opération en vue de laquelle l'emplacement a été réservé et sur un autre projet peut être légalement délivré, dès lors que ce dernier projet est compatible avec la destination assignée à l'emplacement réservé.

60. Il ressort des pièces du dossier que l'accès au projet se fera par un giratoire situé au sud du terrain d'assiette du projet et que le PLU métropolitain, approuvé le 25 octobre 2019, a instauré un emplacement réservé n° V16 au niveau de cet accès. Si cet emplacement réservé est destiné à la création d'un demi-échangeur et non d'un giratoire, cette circonstance est sans incidence sur la conformité du projet d'accès avec la destination de l'emplacement réservé dès lors que ce dernier est destiné à la création d'une voirie.

61. Par conséquent, le moyen tiré de ce que le projet d'accès ne serait pas conforme à la destination de l'emplacement réservé n° V16 doit être écarté.

*En ce qui concerne la desserte du projet par les réseaux :*

62. Aux termes du paragraphe 2. de l'article 3 des dispositions spécifiques à la zone 1AUe du règlement du PLU métropolitain, relatif aux conditions de desserte par les réseaux : « *3.2.1 Eau, énergie et notamment en électricité, assainissement collectif le cas échéant. / – Eau : tout bâtiment nécessitant une desserte en eau potable doit être raccordé au réseau public d'eau potable conformément aux prescriptions réglementaires en vigueur. / – Énergie : toute construction autorisée doit être compatible avec l'orientation d'aménagement et de*

*programmation Energie. / – Assainissement : toute construction comportant un appareil sanitaire doit être raccordée au réseau public d'assainissement selon les prescriptions réglementaires en vigueur sur la commune. / En cas d'impossibilité de raccordement à ce réseau, toute construction comportant un appareil sanitaire ne peut être autorisée que s'il est prévu d'assainir la construction par l'intermédiaire d'un dispositif d'assainissement autonome conforme aux prescriptions réglementaires en vigueur. (...) ».*

63. D'une part, l'association X. fait valoir que le site du projet n'est pas desservi par le réseau d'eau potable. Toutefois, l'attestation de desserte en eau potable de la régie Eau d'Azur en date du 25 octobre 2019 dont l'association requérante se prévaut indique que : « La propriété n'est pas riveraine du réseau public de distribution d'eau potable. Elle pourra être alimentée après restructuration du réseau. Ces travaux sont programmés tel que stipulé au contrat de projet partenarial d'aménagement 2019-2032 dans le cadre de l'opération d'intérêt national Ecovallée Plaine du Var. ». Il ressort ainsi des pièces du dossier que la régie Eau d'Azur s'est engagée à réaliser les travaux d'alimentation en eau potable du terrain d'assiette du projet. Cette régie est d'ailleurs en charge de l'exploitation du service public de l'eau potable sur le territoire de la métropole Nice Côte d'Azur, titulaire de cette compétence et exploitante du futur marché d'intérêt national. Enfin, le préfet des Alpes-Maritimes verse aux débats des pièces relatives à l'acquisition par la métropole de parcelles destinées à accueillir un réservoir d'eau potable, à la réalisation d'études préalables en vue du renforcement du réseau de distribution d'eau potable du quartier de La Baronne ainsi qu'à l'exécution d'un marché public à cette fin. Dans ces conditions, il existait, dès la date de l'arrêté contesté, une certitude suffisante quant à la réalisation des travaux relatifs à l'aménagement d'un raccordement au réseau public d'eau potable destiné à la desserte du nouveau MIN d'Azur.

64. D'autre part, l'association X. soutient que si les eaux usées du MIN et du PIA seront évacuées vers la station d'épuration des eaux usées (STEP) de Saint-Laurent-du-Var, cette dernière ne sera pas en mesure de les traiter. Toutefois, l'association requérante ne l'établit pas en se bornant à faire valoir que « la capacité actuelle de la STEP et la possibilité de traiter les eaux usées d'un vaste projet comme celui du MIN ne sont pas démontrées ». Au demeurant, l'unité industrielle du service « Maîtrise d'ouvrage assainissement pour l'aménagement ou la construction d'établissements à caractère industriel, commercial ou artisanal » de la métropole Nice Côte d'Azur a émis un avis favorable (avec prescriptions) au projet le 21 octobre 2019.

65. Par conséquent, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions du paragraphe 2. de l'article 3 des dispositions spécifiques à la zone 1AUe du règlement du PLU métropolitain doit être écarté dans ses deux branches.

*En ce qui concerne les conséquences dommageables du projet pour l'environnement :*

66. L'association X. soutient que le permis en litige est entaché d'une « erreur de droit » ainsi d'une « erreur manifeste d'appréciation » au regard de l'impact du projet sur la biodiversité. Elle fait notamment valoir que ce dernier va détruire un « réservoir de biodiversité » abritant de nombreuses espèces protégées et va supprimer une grande partie de la végétation et des arbres présents sur le site. Dans ces conditions, l'association requérante doit être regardée comme ayant entendu invoquer la méconnaissance des dispositions de l'article R. 111-26 du code de l'urbanisme.

67. Toutefois, d'une part, le permis de construire est accordé en vertu d'une législation distincte et suivant des procédures indépendantes de celles prévues en matière de protection des espèces animales et végétales par le code de l'environnement.

68. D'autre part, si, aux termes de l'article R. 111-26 du code de l'urbanisme : « *Le permis ou la décision prise sur la déclaration préalable doit respecter les préoccupations d'environnement définies aux articles L. 110-1 et L. 110-2 du code de l'environnement. Le projet peut n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si, par son importance, sa situation ou sa destination, il est de nature à avoir des conséquences dommageables pour l'environnement. Ces prescriptions spéciales tiennent compte, le cas échéant, des mesures mentionnées à l'article R. 181-43 du code de l'environnement* », ces dispositions ne permettent pas à l'autorité administrative de refuser un permis de construire, mais seulement de l'accorder sous réserve du respect de prescriptions spéciales relevant de la police de l'urbanisme, telles que celles relatives à l'implantation ou aux caractéristiques des bâtiments et de leurs abords, si le projet de construction est de nature à avoir des conséquences dommageables pour l'environnement.

69. Dans ses écritures, l'association X. se borne à dénoncer l'impact du projet en litige sur différents enjeux environnementaux sans préciser la teneur des prescriptions dont l'autorité préfectorale aurait dû assortir le permis de construire. Dans ces conditions, eu égard à ce qui a été dit au point précédent, l'association requérante ne peut utilement soutenir que le permis litigieux serait illégal du fait des atteintes qu'il porte à la biodiversité.

70. Enfin, il est constant que la société pétitionnaire devra solliciter une dérogation à l'interdiction de destruction des espèces protégées et de leurs habitats, en application du 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement. Il ressort d'ailleurs du point 11.5.3 de l'étude d'impact que le projet prévoit, dans le cadre de cette procédure de dérogation, des mesures d'évitement, comme le non-usage de traitements phytosanitaires biocides et de tout produit polluant ou susceptible d'impacter négativement le milieu, des mesures de réduction, comme la création d'un corridor écologique de milieux ouverts et arborés afin de maintenir les fonctionnalités écologiques du secteur ou encore la limitation et l'adaptation de l'éclairage nocturne, ainsi que des mesures de compensation, comme l'acquisition et la gestion de terrains favorables aux orchidées, aux reptiles et aux chiroptères dans le bassin versant du Var. Eu égard aux contrôles et mesures auxquels doit donner lieu cette procédure de dérogation, l'association requérante n'est pas fondée à se prévaloir, pour contester la légalité du permis de construire au regard des dispositions de l'article R. 111-26 du code de l'urbanisme, de la circonstance que les mesures d'évitement, de réduction et de compensation des effets du projet sur la biodiversité du site d'implantation présenteraient, d'après elle, un caractère inapproprié ou insuffisant.

71. Par conséquent, le moyen tiré de ce que le préfet des Alpes-Maritimes aurait entaché l'arrêté attaqué d'une erreur de droit ou d'une erreur manifeste d'appréciation au regard des dispositions de l'article R. 111-26 du code de l'urbanisme doit être écarté.

*En ce qui concerne l'atteinte alléguée à la sécurité publique :*

72. Aux termes de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme : « *Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations.* ».

73. En vertu de l'article L. 562-1 du code de l'environnement, l'Etat élabore et met en application des plans de prévention des risques naturels prévisibles, en particulier pour les inondations, qui ont notamment pour objet de délimiter les zones exposées aux risques, en tenant compte de leur nature et de leur intensité, d'y interdire les constructions ou la réalisation d'aménagements ou d'ouvrages ou de prescrire les conditions dans lesquelles ils doivent être réalisés, utilisés ou exploités. L'article L. 562-4 du même code précise que « *le plan de prévention des risques naturels prévisibles approuvé vaut servitude d'utilité publique. Il est annexé au plan d'occupation des sols, conformément à l'article L. 126-1 du code de l'urbanisme (...)* ».

74. D'une part, les prescriptions d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles, destinées notamment à assurer la sécurité des personnes et des biens exposés aux risques en cause et valant servitude d'utilité publique, s'imposent directement aux autorisations de construire, sans que l'autorité administrative soit tenue de reprendre ces prescriptions dans le cadre de la délivrance du permis de construire. Il incombe à l'autorité compétente pour délivrer une autorisation d'urbanisme de vérifier que le projet respecte les prescriptions édictées par le plan de prévention et, le cas échéant, de préciser dans l'autorisation les conditions de leur application. Si les particularités de la situation l'exigent et sans apporter au projet de modifications substantielles nécessitant la présentation d'une nouvelle demande, il peut subordonner la délivrance du permis de construire sollicité à des prescriptions spéciales, s'ajoutant aux prescriptions édictées par le plan de prévention dans cette zone, si elles lui apparaissent nécessaires pour assurer la conformité de la construction aux dispositions de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme. Ce n'est que dans le cas où l'autorité compétente estime, au vu d'une appréciation concrète de l'ensemble des caractéristiques de la situation d'espèce qui lui est soumise et du projet pour lequel l'autorisation de construire est sollicitée, y compris d'éléments déjà connus lors de l'élaboration du plan de prévention des risques naturels, qu'il n'est pas légalement possible d'accorder le permis en l'assortissant de prescriptions permettant d'assurer la conformité de la construction aux dispositions de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme, qu'elle peut refuser, pour ce motif, de délivrer le permis.

75. D'autre part, il appartient à l'autorité d'urbanisme compétente et au juge de l'excès de pouvoir, pour apprécier si les risques d'atteinte à la sécurité publique justifient un refus de permis de construire sur le fondement des dispositions de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme, de tenir compte tant de la probabilité de réalisation de ces risques que de la gravité de leurs conséquences, s'ils se réalisent.

76. En l'espèce, le terrain d'assiette du projet n'est pas concerné par le zonage réglementaire du plan de prévention des risques d'inondation (PPRI) de la basse vallée du Var approuvé le 18 avril 2011. En outre, d'après les cartes des « territoires à risque important d'inondation », le terrain d'assiette du projet est situé dans une zone de faible probabilité de crue. Ces cartes font état d'un aléa d'inondation uniquement en cas d'évènement de type « extrême », représentatif d'une période de retour de 1 000 ans. Contrairement à ce que soutient l'association requérante, il ne ressort d'aucune pièce du dossier que le terrain d'assiette du projet serait exposé à un risque plus important d'inondation. Si le collectif requérant relève que les zones inondables de la Plaine du Var ont été très surveillées lors de la tempête Alex du 2 octobre 2020 et que les digues ont subi d'importants débordements à Carros, Saint-Laurent-du-Var et Saint-Martin-du-Var lors de cet épisode, ces éléments sont insuffisants pour démontrer que le terrain d'assiette du projet serait lui-même inondable. En outre, l'association requérante ne peut utilement se prévaloir du plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) du bassin Rhône-Méditerranée qui n'est pas directement opposable aux autorisations d'urbanisme.

77. Par ailleurs, il ressort de l'étude d'impact que le projet comporte des mesures adéquates de nature à réduire et à prévenir les risques d'inondation. D'une part, au titre des mesures de réduction, le projet prévoit notamment la mise en place d'ouvrages d'infiltration des eaux pluviales et de rétention pour écrêter les débits d'eaux pluviales avant leur rejet dans le réseau métropolitain. D'autre part, au titre des mesures de prévention, le projet prévoit notamment la réalisation d'une zone de refuge sur le site ainsi que la surveillance de la situation météo et hydrologique.

78. Enfin, si le collectif requérant fait valoir que le PLU métropolitain et le plan de prévention des risques naturels ne sont pas compatibles avec le PGRI, il ne démontre pas en quoi cette circonstance entacherait d'illégalité le permis en litige au regard des dispositions de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme. Au demeurant, le PGRI prévoit qu'en l'absence de plan de prévention des risques d'inondation, les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec certains principes, comme « l'interdiction de construire en zone inondable non urbanisée » et « la préservation des champs d'expansion des crues ». D'une part, l'association requérante ne peut utilement soutenir que le PLU métropolitain n'est pas compatible avec le PGRI dans la mesure où la zone du projet est couverte par un PPRI. D'autre part, le collectif requérant n'est pas fondé à soutenir que le PPRI n'est pas compatible avec le PGRI dans la mesure où le site du projet n'est pas inondable.

79. Dans ces conditions, c'est sans erreur manifeste d'appréciation, au regard des exigences des dispositions de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme, que le préfet des Alpes-Maritimes a délivré le permis de construire attaqué. Par conséquent, le moyen tiré de la méconnaissance de ces dispositions doit être écarté.

*En ce qui concerne la prise en compte du principe de précaution :*

80. Il est énoncé à l'article 1<sup>er</sup> de la charte de l'environnement à laquelle le Préambule de la Constitution fait référence en vertu de la loi constitutionnelle du 1<sup>er</sup> mars 2005 que : « *Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* ». Aux termes de l'article 5 de cette charte : « *Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage* ». Ces dispositions s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leurs domaines de compétence respectifs.

81. Au demeurant, l'article R. 111-26 du code de l'urbanisme prévoit que le permis de construire ou la décision prise sur la déclaration préalable de travaux doit respecter les préoccupations définies par l'article L. 110-1 du code de l'environnement qui se réfère au principe de précaution « *selon lequel l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable* ».

82. S'il appartient à l'autorité administrative compétente de prendre en compte le principe de précaution lorsqu'elle se prononce sur l'octroi d'une autorisation délivrée en application de la législation sur l'urbanisme, les dispositions de l'article 5 de la Charte de l'environnement ne permettent pas, indépendamment des procédures d'évaluation des risques et des mesures provisoires et proportionnées susceptibles, le cas échéant, d'être mises en œuvre par

les autres autorités publiques dans leur domaine de compétence, de refuser légalement la délivrance d'une autorisation d'urbanisme en l'absence d'éléments circonstanciés faisant apparaître, en l'état des connaissances scientifiques, des risques, même incertains, de nature à justifier un tel refus.

83. En l'espèce, il ne ressort pas des pièces des dossiers que la réalité et la portée des risques invoqués par l'association requérante en matière d'inondation, aient été, en l'état des connaissances scientifiques à la date de l'arrêté contesté, affectées d'une incertitude de nature à justifier l'application du principe de précaution.

84. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article 5 de la Charte de l'environnement et du principe de précaution doit être écarté.

85. Il résulte de tout ce qui précède que l'association requérante n'est pas fondée à demander l'annulation de l'arrêté du 11 janvier 2021 par lequel le préfet des Alpes-Maritimes a accordé un permis de construire à la société Y. en vue de la construction du nouveau marché d'intérêt national.

Sur les frais liés au litige :

86. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que l'association requérante demande au titre des frais liés au litige.

87. En revanche, il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce et sur le fondement de ces dispositions, de mettre à la charge de l'association requérante une somme de 750 euros à verser à l'Etat ainsi qu'une somme de 750 euros à verser à la société Y..

88. Enfin, l'établissement public d'aménagement Ecovallée – Plaine du Var, qui a la qualité d'intervenant, n'est pas une partie à l'instance et ne peut donc utilement présenter de conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : L'intervention de l'établissement public d'aménagement Ecovallée – Plaine du Var est admise.

Article 2 : La requête de l'association Collectif X. est rejetée.

Article 3 : L'association Collectif X. versera une somme de 750 euros (sept cent cinquante euros) à l'Etat en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : L'association Collectif X. versera une somme de 750 euros (sept cent cinquante euros) à la société Y. en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Les conclusions de l'établissement public d'aménagement Ecovallée – Plaine du Var présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 6 : Le présent jugement sera notifié à l'association Collectif X., à la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, à la société Y. et à l'établissement public d'aménagement Ecovallée – Plaine du Var.

Copie en sera adressée au préfet des Alpes-Maritimes et à la commune de La Gaude.

Délibéré après l'audience du 1<sup>er</sup> décembre 2021, à laquelle siégeaient :

M. Emmanuelli, président,  
M. Beyls, conseiller,  
Mme Le Guennec, conseillère,  
assistés de M. Crémieux, greffier.

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

Le rapporteur,

Le président,

Signé

Signé

N. Beyls

O. Emmanuelli

Le greffier,

Signé

D. Crémieux

La République mande et ordonne au ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales 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° 2001823

---

Mme C

---

Mme Barbara Le Guennec  
Rapporteure

---

Mme Sophie Belguèche  
Rapporteure publique

---

Audience du 1<sup>er</sup> décembre 2021  
Décision du 15 décembre 2021

---

36-10-06-04  
D

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Nice

(6<sup>ème</sup> chambre)

Vu la procédure suivante :

*Procédure antérieure :*

Par une ordonnance n° 1904935 du 20 novembre 2019, le président de la 6<sup>ème</sup> chambre du tribunal administratif de Nice a rejeté, sur le fondement du 4° de l'article R. 222-1 du code de justice administrative, la demande de Mme C tendant à l'annulation de la décision du 26 octobre 2018 comme étant manifestement irrecevable.

Par un arrêt n°19MA05204 du 7 avril 2020, la Cour administrative d'appel de Marseille, a annulé l'ordonnance n° 1904935 du 20 novembre 2019 du président de la 6<sup>ème</sup> chambre du tribunal administratif de Nice et a renvoyé l'affaire devant le tribunal.

*Procédure devant le tribunal :*

Par une requête, enregistrée le 14 octobre 2019, sous le n°1904935, puis après renvoi, sous le n°2001823, et des mémoires complémentaires, enregistrés les 3 mars et 22 octobre 2021, Mme C, représentée par Me Olivier Krebs, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler la décision du 26 octobre 2018 par laquelle le maire de la commune de Saint-Jeannet a rejeté sa demande tendant à l'octroi d'une allocation d'aide au retour à l'emploi ;



2°) d'enjoindre au maire de la commune de Saint-Jeannet de procéder, dans un délai de trois mois à compter de la notification du jugement à intervenir, au calcul et au versement des allocations d'aide au retour à l'emploi qui lui sont dues, assorties des intérêts au taux légal sur chacun des versements périodiques qui auraient dû être faits, à compter des dates respectives de ces versements ;

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

Mme C soutient que :

- elle remplit les conditions pour bénéficier de l'aide au retour à l'emploi ;
- la commune de Saint-Jeannet ne peut utilement invoquer une quelconque absence de recherche d'emploi.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 12 janvier et 22 mars 2021, la commune de Saint-Jeannet, représentée par Me Soares, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de la requérante la somme de 2 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

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

Vu les autres pièces du dossier.

Vu le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique du 1<sup>er</sup> décembre 2021 :

- le rapport de Mme Le Guennec, rapporteure,
- les conclusions de Mme Belguèche, rapporteure publique,
- et les observations de Me Gadd, substituant Me Soares, représentant la commune de Saint-Jeannet.

Considérant ce qui suit :

1. Mme C, adjoint administratif territorial de 2<sup>ème</sup> classe, exerçait ses fonctions au sein de la commune de Saint-Jeannet. Après avis de la commission de réforme des fonctionnaires des collectivités locales en date des 31 janvier 2017 et 29 mai 2017 auprès de la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL), le maire de la commune l'a, par un arrêté du 21 novembre 2017, placée d'office à la retraite pour invalidité à compter du 1<sup>er</sup> décembre 2017. Par une décision du 26 octobre 2018, la demande d'aide au retour à l'emploi que Mme C avait présentée a été rejetée. Par une ordonnance n° 1904935 du 20 novembre 2019, le président de la 6<sup>ème</sup> chambre du tribunal administratif de Nice a rejeté, sur le fondement du 4<sup>o</sup> de l'article R. 222-1 du code de justice administrative, la demande de Mme C tendant à l'annulation de la décision du 26 octobre 2018 comme étant manifestement irrecevable. Par un arrêt n°19MA05204 du 7 avril 2020, la Cour administrative d'appel de Marseille, a annulé l'ordonnance n° 1904935 du 20 novembre 2019 du président de la 6<sup>ème</sup> chambre du tribunal administratif de Nice et a renvoyé l'affaire devant le tribunal administratif de Nice. Par la présente requête, Mme C demande l'annulation de la décision du 26 octobre 2018.

Sur l'office du juge :

2. Lorsqu'il statue sur un recours dirigé contre une décision par laquelle l'administration, sans remettre en cause des versements déjà effectués, détermine les droits d'une personne en matière d'aide ou d'action sociale, de logement ou au titre des dispositions en faveur des travailleurs privés d'emploi, et sous réserve du contentieux du droit au logement opposable, 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 les droits de l'intéressé, en tenant compte de l'ensemble des circonstances de fait qui résultent de l'instruction et, notamment, du dossier qui lui est communiqué en application de l'article R. 772-8 du code de justice administrative. Au vu de ces éléments, il lui appartient d'annuler ou de réformer, s'il y a lieu, cette décision, en fixant alors lui-même tout ou partie des droits de l'intéressé et en le renvoyant, au besoin, devant l'administration afin qu'elle procède à cette fixation pour le surplus, sur la base des motifs de son jugement. Dans le cas d'un contentieux portant sur les droits au revenu de remplacement des travailleurs privés d'emploi, c'est au regard des dispositions applicables et de la situation de fait existant au cours de la période en litige que le juge doit statuer.

3. Aux termes de l'article L. 5421-1 du code du travail : « *En complément des mesures tendant à faciliter leur reclassement ou leur conversion, les personnes aptes au travail et recherchant un emploi ont droit à un revenu de remplacement dans les conditions fixées au présent titre* ». L'article 1<sup>er</sup> du règlement général annexé à la convention du 14 mai 2014 relative à l'indemnisation du chômage agréée par l'arrêté du 25 juin 2014 du ministre du travail, de l'emploi et du dialogue social prévoit que : « *Le régime d'assurance chômage assure un revenu de remplacement dénommé allocation d'aide au retour à l'emploi, pendant une durée déterminée, aux salariés involontairement privés d'emploi qui remplissent des conditions d'activité désignées période d'affiliation, ainsi que des conditions d'âge, d'aptitude physique, de chômage, d'inscription comme demandeur d'emploi, de recherche d'emploi* ». Ces dispositions sont applicables aux agents des collectivités territoriales dans les conditions prévues par l'article L. 5424-1 du code du travail. Il appartient aux collectivités territoriales qui assurent la charge et la gestion de l'indemnisation de leurs agents en matière d'allocation d'aide au retour à l'emploi de s'assurer, lorsqu'ils demandent le bénéfice de cette allocation, qu'ils remplissent l'ensemble des conditions auxquelles son versement est subordonné.

4. En premier lieu, l'ouverture du droit à l'allocation d'aide au retour à l'emploi sollicitée par Mme C était subordonnée à la condition, prévue à l'article L. 5421-1 du code du travail cité au point 3, reprise à l'article 1<sup>er</sup> du règlement annexé à la convention du 14 mai 2014, qu'elle soit physiquement apte au travail. Le contrôle de cette condition relève, en vertu de l'article R. 5426-1 de ce code, de la compétence du préfet. En application de l'article L. 5411-5 du code du travail, les « *personnes invalides mentionnées aux 2° et 3° de l'article L. 341-4 du code de la sécurité sociale, bénéficiaires à ce titre d'un avantage social lié à une incapacité totale de travail, ne peuvent être inscrites sur la liste des demandeurs d'emploi pendant la durée de leur incapacité* ». Aux termes de l'article L. 341-4 du code de la sécurité sociale : « *En vue de la détermination du montant de la pension, les invalides sont classés comme suit : / 1°) invalides capables d'exercer une activité rémunérée ; / 2°) invalides absolument incapables d'exercer une profession quelconque ; / 3°) invalides qui, étant absolument incapables d'exercer une profession, sont, en outre, dans l'obligation d'avoir recours à l'assistance d'une tierce personne pour effectuer les actes ordinaires de la vie.* »

5. En l'espèce, si la commune de Saint-Jeannet fait valoir que Mme C se trouvait, à la date de sa demande d'allocation d'aide au retour à l'emploi, dans une situation d'invalidité l'empêchant, en application de l'article L. 5411-5 du code du travail, de lui accorder le bénéfice

de cette allocation, il résulte de l'instruction que l'intéressée était inscrite à cette date sur la liste des demandeurs d'emploi. Mme C. satisfaisait à la condition d'aptitude à l'emploi aussi longtemps qu'elle demeurait inscrite sur cette liste. Il revenait, le cas échéant, à la commune, qui ne pouvait utilement opposer à l'intéressée l'avis concluant à son inaptitude totale et définitive à toutes fonctions émis le 29 mai 2017 par la commission de réforme des fonctionnaires dans le cadre de la procédure préalable à sa mise à la retraite d'office pour invalidité de la fonction publique territoriale, cette procédure étant indépendante de celle selon laquelle s'apprécie l'aptitude au travail des personnes involontairement privées d'emploi, de saisir le préfet en vue que soit contrôlée l'aptitude physique au travail de Mme C.

6. En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 5421-3 du code du travail : « *La condition de recherche d'emploi requise pour bénéficiaire d'un revenu de remplacement est satisfaite dès lors que les intéressés sont inscrits comme demandeurs d'emploi et accomplissent, à leur initiative ou sur proposition de l'un des organismes mentionnés à l'article L. 5311-2, des actes positifs et répétés en vue de retrouver un emploi, de créer ou de reprendre une entreprise* ». Sur le fondement des articles L. 5426-1 et L. 5426-2 de ce code, dans leur rédaction applicable au litige, le contrôle de la recherche d'emploi est exercé par les agents de Pôle emploi et le revenu de remplacement est supprimé ou réduit par l'autorité administrative pour les personnes qui ne peuvent justifier de l'accomplissement d'actes positifs et répétés en vue de retrouver un emploi, de créer ou de reprendre une entreprise, dans les conditions prévues à ses articles R. 5426-3 à R. 5426-14.

7. Si l'existence d'actes positifs et répétés accomplis en vue de retrouver un emploi est une condition mise par les dispositions précitées au maintien de l'allocation d'aide au retour à l'emploi, elle ne saurait conditionner l'ouverture du droit à cette allocation.

8. Ainsi, la commune de Saint-Jeannet ne peut utilement invoquer, pour justifier le rejet opposé à la demande d'allocation présentée par Mme C, l'absence d'actes positifs et répétés de recherche d'emploi accomplis avant cette demande.

9. Par suite, et dès lors qu'il est constant qu'à la date de sa demande, Mme C remplissait également les autres conditions auxquelles est subordonné l'octroi de l'allocation d'aide au retour à l'emploi, elle avait droit à cette allocation et elle est fondée à demander l'annulation de la décision par laquelle le maire de Saint-Jeannet a refusé de la lui accorder. En revanche, l'état de l'instruction ne permettant pas de déterminer le montant exact des droits de Mme C, il y a lieu de la renvoyer devant la commune de Saint-Jeannet pour que soient calculées et versées, dans un délai de trois mois, les allocations d'aide au retour à l'emploi qui lui sont dues, assorties des intérêts au taux légal sur chacun des versements périodiques qui auraient dû être faits, à compter des dates respectives de ces versements.

#### Sur les frais liés au litige :

10. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de la commune de Saint-Jeannet une somme de 800 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. En revanche, les dispositions précitées font obstacle à ce que soit mise à la charge de Mme C, qui n'est pas partie perdante, la somme demandée par la commune de Saint-Jeannet au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

## D E C I D E :

Article 1 : La décision du maire de Saint-Jeannet en date du 26 octobre 2018 refusant d'accorder à Mme C le bénéfice de l'allocation d'aide au retour à l'emploi est annulée.

Article 2 : Mme C est renvoyée devant la commune de Saint-Jeannet pour qu'il soit procédé, dans les trois mois suivant la notification de la présente décision, au calcul et au versement des allocations d'aide au retour à l'emploi qui lui sont dues, assorties des intérêts au taux légal, conformément aux motifs de la présente décision.

Article 3 : La commune de Saint-Jeannet versera à Mme C une somme de 800 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Les conclusions présentées par la commune de Saint-Jeannet au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : La présente décision sera notifiée Mme C et à la commune de Saint-Jeannet.

Délibéré après l'audience du 1<sup>er</sup> décembre 2021, à laquelle siégeaient :  
M. Emmanuelli, président,  
Mme Le Guennec, conseillère,  
Mme Soler, conseillère,  
Assistés de M. Crémieux, greffier.

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

La rapporteure,

Le président,

B. Le Guennec

O. Emmanuelli

Le greffier,

D. Crémieux

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

Par Louis Michaël Djognibo, Doctorant, Université Côte d'Azur, CERDACFF

La deuxième chambre du tribunal administratif de Nice a rendu le jugement n° 1802991 le 23 novembre 2021 concernant les facteurs d'étude des demandes de raccordement au réseau d'eau dans une zone non desservie.

En 2013, la Métropole de Nice Côte d'Azur (MNCA) a créé une Régie autonome de type Etablissement public industriel et commercial (EPIC), à qui elle a confié l'exploitation du service public d'eau potable. Cette Régie dispose donc de la personnalité morale et c'est celle-ci qui voit une de ses décisions attaquées.

En 2015, la Régie d'eau a mis à la charge des particuliers la participation financière aux coûts des travaux d'extension du réseau dans les zones non-desserte. En 2018, la requérante demande à la métropole d'opérer, **à titre gratuit**, le raccordement de son **habitation située en zone non-desserte**. En réponse, la Régie d'eau potable s'est substituée à la Métropole et a rejeté la demande, invitant la requérante à participer à hauteur de 40% au coût des travaux, avec un minimum de 5000 euros.

La requérante demande au tribunal administratif d'annuler à titre principal la décision de la Régie susvisée, ainsi que **les délibérations** de l'ancienne Communauté urbaine, celle de la Régie d'eau, celle de la métropole, mettant respectivement d'une part, à sa charge et d'autre part, à la charge des particuliers, une participation au coût des travaux d'extension du réseau public d'eau dans les zones non desservies. **En défense**, la Métropole et la Régie ont estimé, d'une part que le tribunal administratif n'est pas compétent compte tenu du caractère industriel et commercial du service public d'eau, d'autre part, que la requérante a perdu le droit de recours contre leurs délibérations à cause de sa tardivité et enfin que les moyens tirés des articles L332-6 et L332-30 du code de l'urbanisme sont inopérants.

L'étude de ce jugement amène à aborder accessoirement les notions juridiques de forme liées à l'affaire (A) avant de faire l'étude du jugement en profondeur selon deux facteurs dont le premier est non-financier (B) et le second financier (C).

#### A- Les notions de forme liées à la compétence juridictionnelle et au délai de recours

Par rapport au délai de recours, les juges ont estimé que la décision de la Régie de 2018 concernant le refus de raccordement peut faire l'objet d'un recours selon **les règles d'exception de recours extérieur**<sup>1</sup> contre des actes unilatéraux basés sur des actes réglementaires devenus définitifs. Les juges administratifs ont également estimé qu'ils sont compétents puisque l'affaire a trait aux travaux publics (voir T.C. 8 février 1873, n°00012, Blanco) et non au service spécifique fourni par l'EPIC à un usager (voir T.C., 22 janvier 1921, Société commerciale de l'Ouest Africain).

En second lieu, l'élément fondamental du jugement concerne les facteurs obligatoires non financiers et financiers d'analyse de la demande de raccordement d'une habitation située dans une zone non desservie.

<sup>1</sup> C.E. Section du Contentieux, 30/12/2013, 367615 – C.C., décision 2019-794 QPC du 28 juin 2019 – C.E., 29/05/1908, 25488 – C.E., 24/01/1902, 00106

## **B- Obligation d'étude de la demande de raccordement au regard des facteurs non-financiers**

Chaque individu a le droit à l'eau potable (article 210-1 du code de l'environnement). Les compétences territoriales du service public d'eau potable et du plan local d'urbanisme appartiennent à la métropole (Article 5217-2 du CGCT). Par conséquent, la délimitation de la zone de desserte et de son extension est opérée selon **le large pouvoir** de la Métropole (*CE, 17 octobre 2014, n° 364720, T. pp. 669-757*).

D'une part, la requérante est en règle par rapport aux autorisations nécessaires à la construction, de ce fait, **la métropole est tenue de faire droit à la demande** de réalisation de travaux de raccordement **dans un délai raisonnable** (*C.E. 3ème - 8ème chambres réunies, 26/01/2021, 431494, Publié au recueil Lebon*). D'autre part, dans sa décision, la Régie devrait prendre en compte **l'intérêt public attaché à l'extension du réseau d'adduction d'eau sollicitée**, en fonction par exemple, de la concentration de la population ou des travaux d'urbanisation à venir (*C.E., 3ème - 8ème chambres réunies, 24/11/2017, 396046*), et **des conditions d'accès de la requérante à d'autres sources d'alimentation en eau potable** (*C.E. 3ème - 8ème chambres réunies, 26/01/2021, 431494*).

## **C- Contribution financière au coût des travaux publics d'extension du réseau d'eau en zone non-desserte**

Le délai de traitement de la demande de raccordement est déterminé selon le coût et la difficulté technique des travaux d'extension du réseau de distribution d'eau potable et des modalités envisageables de financement. Dans le cas d'espèce, la Régie exige 40% du coût des travaux ou un minimum de 5000 euros. Mais, la requérante estime que la taxe d'aménagement payée lors de l'obtention du certificat de construction (article 332-6 du C. urb.) remplace la participation pour voirie et réseaux (article L332-11-1 du C. urb.) et que cela constitue une répétition exigée indument (article L332-30 du C. urb.). En revanche, en cas de classement ultérieur dans la voirie et les réseaux publics, des travaux exigés au titre des équipements propres n'ouvrent pas droit à l'action en répétition (article L332-15 du C. urb.). Cependant, au regard du caractère important de l'insuffisance liée au premier facteur, les juges n'ont pas eu besoin d'aborder cet angle lors de l'annulation de la décision de refus.

En conclusion, la Régie a tenu compte uniquement du premier facteur de coût financier des travaux et de participation de la requérante, pour motiver le rejet de raccordement. C'est donc à juste titre que les juges ont décidé qu'ils peuvent **exercer le contrôle restreint** à la suite de **l'erreur manifeste d'appréciation** (*C.E. 3ème - 8ème chambres réunies, 26/01/2021, 431494*) commise par la Régie.

Le jugement n'apporte pas d'élément nouveau en ce sens qu'il s'agit de l'alignement sur une jurisprudence récente (*C.E. 3ème - 8ème chambres réunies, 26/01/2021, 431494*). Le raccordement à titre gratuit demandé par la requérante n'est pas systématique, mais la Régie devra plutôt réétudier la demande en tenant compte des autres facteurs cités au titre B. Selon le jugement, l'accès à l'eau potable est lié à d'autres principes dont celui d'égalité devant le service public et des valeurs de droit humain à l'eau. Ainsi, dans une zone non-desservie, l'accès à l'eau potable n'est pas lié uniquement à la capacité de participation financière au coût des travaux publics à réaliser par la collectivité.

**Commentaire, TA Nice, 16 novembre 2021, n° 2104698**

**Riadh JAIDANE, Maître de conférences associé HDR, Avocat au Barreau de Nice**

### **Les conséquences du « *Brexit* » devant le juge administratif**

Il est désormais constant d'observer que le juge administratif est un juge de droit commun du droit européen. Acteur majeur du respect des principes d'effet direct et de primauté, le juge administratif est souvent amené à contrôler toutes les mesures nationales contraires au droit de l'Union européenne afin de garantir le respect de son effectivité.

C'est ainsi que par un jugement du 16 novembre 2021, n° 2104698, le tribunal administratif de Nice a annulé l'arrêté du 12 août 2021 par lequel le préfet des Alpes-Maritimes a retiré à un ressortissant de nationalité britannique son titre de séjour d'une durée d'une durée de validité de dix ans, valable jusqu'au 5 mai 2031, lui a fait obligation de quitter le territoire français sans délai, a fixé le pays de destination et a prononcé à son encontre une interdiction de retour sur le territoire français d'une durée d'un an.

La décision attaquée est entachée, selon les juges de première instance, d'une erreur de droit puisqu'elle a été fondée uniquement sur les dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, inapplicables à la situation du requérant et, au surplus, au retrait du titre de séjour de dix ans. En effet, le titre avait été délivré sur le fondement de l'article 18 de **l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne (UE) et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA) du 12 novembre 2019** (Séjour permanent - Article 50 TUE/Article 18(1) Accord de retrait du Royaume-Uni de l'UE).

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2019:384I:FULL&from=HU>

*(NOR : INTV2029220A - JO, 29 novembre 2020)*

Rappelons que le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile s'applique sous réserve du droit de l'Union européenne et des conventions internationales (CESEDA, art. L. 110-1) et que cette subsidiarité est relative. Elle ne prospère que dans l'hypothèse où un accord régit de manière spécifique les conditions d'entrée et de séjour en France de ressortissants étrangers.

Le juge administratif niçois, fidèle à la jurisprudence constante du Conseil d'Etat (CE, 23 févr. 1990, n° 82250, D. : JurisData n° 1990-640800) devait imposer le respect, même d'office, d'un principe conventionnel en le faisant prévaloir sur une disposition du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. C'est un moyen d'ordre public qui exprime une logique tirée de la hiérarchie des normes. Il révèle également le caractère subsidiaire du code.

Les accords qui déterminent des conditions d'entrée et de séjour spécifiques tels que l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'UE et de la CEEA

du 12 novembre 2019 s'opposent en principe à l'application du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Il en est ainsi lorsqu'une disposition a le même objet.

En revanche, sauf stipulations incompatibles expresses, la procédure de droit commun régissant la délivrance, le renouvellement et le refus ou le retrait de titre de séjour est opposable aux ressortissants relevant d'un traité si ceux-ci se trouvent dans une situation entrant à la fois dans les prévisions de l'accord et dans celles du code (CE, 2 oct. 2002, n° 220013, préfet Yvelines : JurisData n° 2002-064681).

Généralement, les conventions bilatérales mentionnent que les « *points non traités par l'accord en matière d'entrée et de séjour des étrangers sont régis par les législations respectives de deux États* » (par ex., Accord franco-tunisien du 17 mars 1988, art. 11). En l'espèce, l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de l'UE prévoit dans son article 38 une dérogation en permettant l'application des dispositions législatives, réglementaires ou administratives applicables dans un État d'accueil ou un État de travail (CESEDA ou autres) lorsqu'elles sont plus favorables aux britanniques.

Le juge administratif, sans le mentionner explicitement, rappelle dans ce jugement **le principe de la primauté du droit de l'Union**. Ce principe, qui ne figure pas dans le texte des traités communautaires (mais qui avait été introduit dans le projet de Constitution européenne à l'article I-6 (*La Constitution et le droit adopté par les institutions de l'Union, dans l'exercice des compétences qui sont attribuées à celles-ci, priment le droit des États membres*), avait été consacré par le célèbre arrêt de la Cour de justice du 15 juillet 1964, « *Costa C/ Enel* ». Pour le fonder, la Cour a retenu trois idées essentielles :

- 1 - L'effet direct du droit communautaire resterait lettre morte si un État pouvait s'y soustraire par un acte législatif national opposable aux textes communautaires ;
- 2 - L'attribution de compétences à la Communauté limite d'une manière correspondante les droits souverains des États ;
- 3 - L'unité de l'ordre juridique communautaire suppose une uniformité d'application du droit communautaire.

La formule synthétique retenue à la fin de ce raisonnement pour consacrer le principe mérite d'être citée : « (...) *issu d'une source autonome, le droit né du traité ne pourrait donc, en raison de sa nature spécifique originale, se voir judiciairement opposer un texte interne quel qu'il soit, sans perdre son caractère communautaire et sans que soit mise en cause la base juridique de la Communauté elle-même* ».

Le juge administratif se voit alors soumis à l'obligation de faire prévaloir cette primauté, quels que soient les obstacles de son propre droit interne. Cette obligation, qui s'étend à la totalité des normes communautaires, primaires ou dérivées, à l'encontre de toutes les normes nationales, même constitutionnelles, a été clairement affirmée par la Cour de justice (Voir CJCE 17 déc. 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, Rec. CJCE, p. 1125, dans lequel il est précisé que « *le juge national chargé d'appliquer, dans le cadre de sa compétence, les dispositions du droit communautaire, a l'obligation d'assurer le plein effet de ces normes en laissant au besoin inappliquée, de sa propre autorité, toute disposition contraire de la législation nationale, même postérieure, sans qu'il ait à demander ou à attendre l'élimination préalable de celle-ci par voie législative ou par tout autre procédé constitutionnel* »).

Cette obligation ne s'impose d'ailleurs pas seulement aux juges mais à l'ensemble des autorités nationales.



**L'applicabilité directe du droit communautaire** se déduit notamment de l'ancien article 189 (devenu art. 249) du traité CE, qui énonce que les règlements arrêtés par les institutions sont directement applicables dans tous les États membres. Mais c'est le célèbre arrêt de la Cour de justice du 5 février 1963, « *Van Gend en Loos* » qui, s'écartant de la solution alors traditionnelle du droit international (selon lequel, sauf exception, les particuliers ne peuvent pas se prévaloir directement des avantages qui leur sont conférés par certains traités), en a fait un principe fondamental de l'ordre juridique communautaire. Il s'agit là d'un exemple de la manière dont la Cour, qui applique certains principes de droit international, en écarte d'autres lorsqu'ils lui paraissent incompatibles avec la spécificité du droit communautaire. Cette interprétation alors audacieuse, prolongée par celle du célèbre arrêt « *Costa* » précité, et intervenue dans les premières années d'application du traité de Rome, a eu évidemment des conséquences très importantes sur le fonctionnement du système juridique communautaire.

Ce principe repose sur l'idée que le droit de l'Union engendre non seulement des obligations pour les États membres, mais aussi des droits pour les particuliers. Plus précisément, ce sont certaines de ses règles qui, en raison de leur nature même et de leurs caractéristiques (critères de clarté, de précision, de plénitude et d'inconditionnalité), ont un effet direct dans les relations juridiques entre les États membres et leurs justiciables et, parfois même dans les relations entre particuliers. **L'effet direct du droit communautaire** joue, en effet, dans les relations juridiques entre les États membres et leurs justiciables, pour les dispositions qui contiennent des interdictions ou des obligations qui s'imposent aux autorités nationales (effet direct dit « vertical »). Mais il peut jouer aussi dans les rapports entre particuliers, pour des dispositions qui régissent le comportement de ceux-ci (effet direct dit « horizontal »). Ainsi, les différentes catégories des normes communautaires ne sont pas applicables et invocables dans les mêmes conditions. L'effet direct est plus ou moins étendu selon leur nature et leur portée.

Le jugement du tribunal administratif de Nice fait référence à l'article 27 de la **directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres**, mais en choisissant de limiter son examen, conformément aux principes de « l'économie de moyens », il ne nous a pas permis d'avoir sa position par rapport à cette directive.

Rappelons que les directives constituent un mode de législation assez original, dans la mesure où elles fixent des objectifs à atteindre, tout en laissant aux États membres le soin de définir les moyens adéquats pour y parvenir. Les conditions de **leur applicabilité et de leur invocabilité** ont donné lieu à une jurisprudence évolutive tant de la Cour de justice que du Conseil d'État, dont les positions respectives, très divergentes au départ, se sont considérablement rapprochées (V. not. J.-C. BONICHOT, *Convergences et divergences entre le Conseil d'État et la Cour de justice des Communautés européennes*, RFD adm. 1989.592 ; P. DEMAYE, *Le juge administratif français et les directives communautaires : regards sur l'état de la jurisprudence administrative depuis l'arrêt Cohn-Bendit*, Petites affiches 17 oct. 2000, p. 4).

L'État du droit européen est certainement de mieux en mieux garanti à la faveur d'une vigilance accrue des acteurs et du juge administratif. Une réactivité plus grande de l'administration éviterait néanmoins ce genre de contentieux. Le réflexe européen a encore du chemin devant lui.

\*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\*

Commentaire, TA Nice, 7 décembre 2021, Mme X. n° 1901221.

Mohamed El Arbi AOKA, doctorant en droit public, Université Côte d'Azur,  
CERDACFF

## La notion de la dépendance du domaine public artificiel

(Le cas d'un mur situé en bordure d'une voie publique et jouxtant une propriété privée)

La question de la détermination des dépendances d'un domaine public est parfois complexe, notamment lorsque cette dépendance est à proximité d'une propriété privée. Elle est également importante dans le sens où elle joue un rôle décisif pour déterminer la personne responsable des dommages subis à des tiers. La jurisprudence s'est déjà investie en la matière en dégagant des critères permettant de qualifier un bien immobilier de dépendance du domaine public. Ainsi, l'affaire objet de notre commentaire est donc l'occasion d'apporter quelques précisions essentielles dans ce sens.

En l'espèce, Mme X, propriétaire d'une parcelle jouxtant un mur de soutènement située en bordure d'une voie publique. Suite à de fortes pluies, ce mur s'est effondré en endommageant la parcelle appartenant à la requérante. Cette dernière estime que le mur en question doit être regardé comme une dépendance de la voie publique de la commune du Bar-sur-Loup, ce qui engage sa responsabilité, selon la requérante. Cela nous conduit à nous demander dans quelle mesure la requête de Mme X est fondée.

Le juge du TA de Nice tranche en faveur de la requérante en estimant que le mur en question représente indéniablement une dépendance de la voie publique appartenant à la commune du Bar-sur-Loup. A la lecture attentive de ce jugement, remarquons que le juge prend en compte deux critères essentiels. Le premier concerne la présence d'un lien fonctionnel entre la dépendance et le domaine public **(1)**, tandis que le second critère porte sur l'absence d'un titre attribuant la propriété de la dépendance à un propriétaire privé **(2)**. De tels critères servent à fournir une définition plus claire de ce qu'on entend par une dépendance du domaine public artificiel.

### 1. La présence d'un lien fonctionnel entre la dépendance et le domaine public, un critère matériel

Traditionnellement, la jurisprudence s'est largement prononcée sur la portée juridique d'une « dépendance » de domaine public. Son investissement en la matière était l'occasion de dégager « la théorie de l'accessoire ». Selon cette théorie, qui semble reprise pour l'essentiel par l'article L. 2111-2 du CGPPP, un bien peut constituer une dépendance lorsqu'il a un lien physique le rendant indissociable du domaine public principal<sup>1</sup>, soit un lien fonctionnel le rendant nécessaire ou utile à la fonctionnalité de celui-ci<sup>2</sup>, à condition que ce bien ne soit pas très éloigné du domaine principal<sup>3</sup>. C'est en principe autour de ces critères que la

1 CE, 17 mars 1967, Mr. X, n° 64440.

2 CE, 15 avril 2015, Mme Nederveen, n° 369339.

3 CE, 17 décembre 1971, Mr. X, n° 77103.

qualification d'un bien de dépendance du domaine public s'apprécie. Sachant que le cumul de ces critères matériels n'est pas toujours nécessaire pour une telle qualification, dans le sens où un lien fonctionnel ou physique peut justifier celle-ci, ce qui est le cas du jugement commenté.

En l'espèce, en s'inspirant des jurisprudences retenues par la haute juridiction, le juge du TA de Nice s'est clairement référé au critère de la fonctionnalité qui relie le mur en question à la voie publique<sup>4</sup>. Il a estimé que ce mur de soutènement permet d'éviter la chute, sur la voie publique, de matériaux qui pourraient provenir du terrain de la requérante, situé en surplombe de cette voie. Donc, le lien de fonctionnalité est établi, ce qui représente le premier pas vers la mise en œuvre de la responsabilité de la commune du Bar-sur-Loup des dommages subis par la requérante en raison de l'effondrement du mur de soutènement. Pour cela, le juge s'appuie également sur un autre critère juridique lié à la situation juridique du mur en question.

## **2. L'absence d'un titre attribuant la propriété de la dépendance à un propriétaire privé, un critère juridique**

Selon l'article 1242 du code civil, un propriétaire est réputé responsable des dommages causés à des tiers par sa propriété notamment lorsqu'il s'agit d'un effondrement. En matière administrative le principe est identique. A l'occasion du jugement objet de notre commentaire, le juge affirme ce principe en rappelant que le maître d'ouvrage est responsable des dommages provenant d'un ouvrage public dont il a la garde. La commune du Bar-sur-Loup en vue d'échapper à toute responsabilité, estime que le mur de soutènement est la propriété de Mme X la requérante. Le juge s'est penché sur ce moyen de défense en admettant que l'absence d'un titre attribuant la propriété du mur à Mme X fait de celui-ci une dépendance de la voie publique et, par conséquent, une propriété de la commune en question. Donc, l'affaire commentée dévoile l'importance pratique de ce critère qui réside dans le fait qu'il a contribué à affirmer la responsabilité complète de la personne publique considérée propriétaire du mur de soutènement.

Pour conclure, notons qu'à l'issue de ce jugement, nous remarquons que le juge fait appliquer deux critères, le lien fonctionnel entre le mur et la voie publique, et l'absence de la qualité de propriétaire de Mme X sur ce mur. Cela nous conduit à déduire que la qualification d'un bien de dépendance du domaine public ne repose pas exclusivement sur des critères matériels tels que le lien physique et/ou fonctionnel entre les deux biens immobiliers. Cette qualification nécessite parfois d'autres critères plutôt juridiques tels que la présence d'un titre de propriété comme c'est le cas de l'affaire objet de notre commentaire.

---

<sup>4</sup> Même si le lien physique semble également recevable dans le sens où le mur peut être considéré comme indissociable de la voie publique.

## **La notion d'ouvrage public et la responsabilité administrative de la personne publique**

Rechercher la responsabilité administrative de la personne publique en matière d'ouvrages publics est souvent complexe car elle repose sur un critère organique formel lié à la nature de la personne titulaire des travaux entrepris et sur d'autres matériels, relativement déterminés, liés à la finalité desdits travaux. La complexité se manifeste essentiellement par le fait que la qualification d'un bien d'ouvrage public est rarement assurée par la loi, ce qui laisse à la jurisprudence le soin d'en préciser, au cas par cas, la portée. L'idée de base est donc de déterminer en quoi les travaux effectués remplissent les critères d'un ouvrage public afin de pouvoir parler d'une possible responsabilité administrative de la personne publique. Ainsi, le jugement objet de notre commentaire sera l'occasion d'apporter quelques précisions essentielles en la matière.

En l'espèce, le syndicat D. réclame la responsabilité administrative de la communauté d'agglomération des Pays de Lérins et de la commune de Cannes. Il estime que les affaissements apparus au niveau du parc de stationnement de la copropriété ainsi que les désordres affectant son réseau d'eaux pluviales sont dus à un dommage du fait de l'ouvrage de réseau public d'évacuation des eaux pluviales se trouvant dans le tréfonds de la copropriété et interconnecté avec le vallon. Le syndicat, en vue d'appuyer sa requête, qualifie ce vallon d'ouvrage public, en raison de sa désignation par le plan local d'urbanisme, comme faisant partie de l'ensemble de ce réseau d'évacuation. Compte tenu de ces éléments, il est utile de se demander dans quelle mesure le vallon en question peut être qualifié d'ouvrage public entraînant la responsabilité administrative des personnes publiques concernées. Ainsi, notre réponse s'appuie essentiellement sur trois points essentiels. A la lumière du jugement objet de notre commentaire ainsi que des applications jurisprudentielles retenues en la matière, l'ouvrage public est un bien immobilier issu des travaux d'aménagement effectués par une personne publique (1), et affecté à un service public ou à l'usage direct du public (2), dont l'appartenance à une personne publique demeure un élément indifférent (3).

### **1- Un bien immobilier issu des travaux d'aménagement effectués par une personne publique**

Nous parlons d'un ouvrage public lorsque celui-ci est le résultat des travaux d'aménagement effectués par une personne publique. D'abord, des travaux d'aménagement. S'agissant de cet élément, force est de constater que la jurisprudence n'est pas assez exigeante, dans le sens où elle reconnaît la qualité d'ouvrage public à un bien immobilier issu des travaux aménagement d'une ampleur modeste, sans que ces travaux ne soient toutefois légers<sup>1</sup>. Ensuite, ces travaux doivent en principe être entrepris par une personne publique. *A contrario*, cela signifie que les

---

1 CAA Bordeaux, 1<sup>er</sup> avril 2008, M. Gérard, n° 05BX01994. Le juge s'est référé à ce que ces travaux d'aménagement légers n'ont pas modifié l'état naturel du site en question.

biens qui n'ont pas fait l'objet de l'intervention d'une personne morale<sup>2</sup> ne peuvent pas être qualifiés d'ouvrage public<sup>3</sup>. *A priori*, le titulaire des travaux entrepris doit être identifié pour qu'on puisse parler d'un ouvrage public et rechercher la responsabilité administrative de la personne publique directement concernée. Cette identification est importante lorsqu'il s'agit notamment d'un ouvrage très ancien, ce qui est le cas de l'affaire objet de notre commentaire.

En l'espèce, le juge administratif, en statuant sur la requête du syndicat D qui qualifie d'ouvrage public le vallon en question, affirme que même si celui-ci a fait l'objet de travaux d'aménagement le couvrant partiellement, cela ne constitue pas un détail suffisant permettant de retenir une telle qualification. Il s'est référé clairement à ce que la requérante ne démontre pas que cet aménagement ancien, datant depuis des siècles, a été assuré par la commune de Cannes ou par la communauté d'agglomération des Pays de Lérins. Ainsi, le critère organique de la qualification d'ouvrage public est remis en cause. En outre, la requérante s'est également basée, quant à la qualification d'ouvrage public dudit vallon, sur le fait que celui-ci est expressément mentionné comme faisant partie du réseau d'évacuation des eaux pluviales sur le plan local d'urbanisme. Pour sa part, le juge précise que cette mention formelle est sans incidence sur son appréciation retenue en la matière. Cela nous confirme que le critère organique doit se reposer sur des éléments matériels et non sur de simples mentions formelles. Cependant, à la lecture du paragraphe 5 du présent jugement, nous pouvons déduire que le juge pouvait se prononcer en faveur de la partie requérante, si celle-ci avait pu prouver qu'il existe un lien matériel entre l'ouvrage et l'une des personnes publiques en question.

## **2- Un bien immobilier affecté à un service public ou à l'usage direct du public**

La qualification d'un ouvrage public repose également sur son affectation. Celui-ci doit inéluctablement assurer une finalité liée à un service public ou à l'usage direct du public. A la lecture de l'article L. 2226-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), la collecte des eaux pluviales, objet de notre commentaire, est expressément reconnue comme un service public dont les communes doivent en assurer la gestion. Cependant, force est de signaler que ce critère lié à l'affectation s'emploie cumulativement avec celui organique lié à la personne publique. Autrement dit, si ce critère est remis en cause, ce qui est le cas de la présente affaire, cela est, par voie de conséquence, en mesure de rendre le second critère sans utilité pratique. Il en va de même lorsqu'un ouvrage est effectué par une personne publique alors qu'il est affecté à l'intérêt privé des propriétaires<sup>4</sup>.

En l'espèce, le juge administratif n'a pas considéré le service public de la collecte des eaux pluviales comme atteint. Il estime que même si le vallon assure l'écoulement naturel des eaux pluviales, qu'il soit mentionné par le plan d'urbanisme comme faisant partie du réseau d'évacuation, cela ne suffit pas, contrairement aux demandes de la requérante, pour qualifier ledit vallon d'ouvrage affecté à un service public. Faute d'absence de tout élément établissant une intervention de l'une ou des personnes publiques en question. Cela confirme que les critères de la qualification d'ouvrage public entretiennent des liens de complémentarité de sorte que la remise en cause de l'un est en mesure d'écarter toute possibilité de qualifier un bien immobilier d'ouvrage public.

---

2 Il est constaté que la doctrine emploie souvent le terme « intervention humaine » ou « de la main de l'homme ». Pour notre part, nous estimons que ces termes sont inexpressifs et ne s'adaptent pas avec la nature juridique réelle de l'intervenant. Il s'agit bien d'une personne morale (non humaine) qu'elle soit publique ou privée. C'est la raison pour laquelle nous pensons que le terme le mieux adapté est « intervention d'une personne morale ».

3 CAA Marseille, 15 juillet 2013, Mme B, n° 11MA02303. C'est notamment le cas d'une plage sauvage bordée d'une falaise naturelle.

4 CAA Douai, 7 août 2013, EARL Deltour, n° 12DA00403.

### 3- L'indifférence de l'appartenance de l'ouvrage à une personne publique

L'ouvrage public est une notion clairement élargie. En effet, la jurisprudence s'est penchée sur une idée importante selon laquelle un ouvrage public n'implique pas nécessairement son appartenance à une personne publique. D'abord, le principe, un ouvrage public est la propriété d'une personne publique, l'exception, il se peut qu'il soit une propriété privée. Cela a bien été confirmé par le Conseil d'Etat qui précise dans un avis que « présentent aussi le caractère d'un ouvrage public notamment les biens immeubles (...) y compris s'ils appartiennent à une personne privée chargée de l'exécution de ce service public »<sup>5</sup>. Ensuite, le Conseil confirme également que la non-appartenance d'un bien immobilier à une personne publique ne fait pas obstacle à ce qu'il soit qualifié de dépendance d'un ouvrage public s'il y entretient des liens physiques ou fonctionnels<sup>6</sup>. A ce stade, la responsabilité d'une commune a bien été reconnue suite à l'effondrement d'un réseau de canalisation qui a causé des dommages à des tiers. Le juge considère que la canalisation, malgré sa qualification d'ouvrage public, représente également une dépendance nécessaire qui entretient un lien fonctionnel avec la voie publique au point de vue de l'évacuation des eaux de pluie dont la commune était chargée de son entretien en maintenant cette canalisation qu'elle lui appartienne ou non, rajoute le juge<sup>7</sup>.

En l'espèce, le juge administratif s'est penché sur ce dernier cas afin de faire face à certains moyens de défense semblant infondés et inadaptés avec la logique jurisprudentielle évoquée plus haut. En effet, la commune de Cannes, afin d'échapper à la responsabilité, estime que le vallon en question appartient aux propriétaires des rives, ce qui implique, selon elle, que ces derniers ont l'obligation de l'entretenir et, par voie de conséquence, d'assumer les dommages qui en découlent. Cela reste sans incidence sur la possibilité de considérer le vallon comme une dépendance d'ouvrage public même s'il ne présente pas en lui-même un ouvrage public. En outre, contrairement à ce que le syndicat estime, le fait que la commune de Cannes ait canalisé ce vallon en vue de permettre le passage de l'eau sous le boulevard leader, cela ne signifie en aucun cas, selon le juge, de mettre à la charge de la commune l'obligation d'assurer l'aménagement de vallon ainsi que son entretien, faute de sa qualification d'ouvrage public ou de dépendance de celui-ci. Faisant suite aux éléments précités, le vallon appartient donc, selon l'article L. 215-2 du code de l'environnement, aux propriétaires des deux rives qui sont tenus à son entretien régulier en application de l'article L. 215-14 du même code. Le juge finit par écarter toute responsabilité administrative des personnes publiques en question en rejetant la requête de la requérante, en l'occurrence, le syndicat D.

Pour conclure, notons que la notion d'ouvrage public représente un élément central quant à la recherche de la responsabilité administrative d'une personne publique. Cependant, son caractère complexe se manifeste essentiellement par la nécessité de combiner tout un ensemble de critères indissociables qui sont à la fois flexibles, relatifs, ainsi qu'objectifs pour certains entre eux. Cette particularité est en mesure d'alourdir le déroulement du processus juridictionnel, ce qui traduit l'un des aspects les plus délicats en matière de responsabilité

a

d

m

i

n

i

s

t

<sup>5</sup> CE, avis, 29 avril 2010, M. et Mme. Béliгаud, n° 323179.

<sup>6</sup> CE, 17 mars 2017, Mme. A, n° 397035.

<sup>7</sup> CAA Paris, 8 novembre 2006, Mme. Marie-Josèphe et autres, n° 04PA02427.

t

i

v

e

.