



# LA LETTRE DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE NICE

**n° 50 – novembre 2022**

## SOMMAIRE

<b>AIDE SOCIALE</b>	<b>1</b>
<b>COLLECTIVITES TERRITORIALES</b>	<b>1</b>
<b>COMPETENCE</b>	<b>2</b>
<b>CONTRIBUTIONS ET TAXES</b>	<b>3</b>
<b>ELECTIONS</b>	<b>4</b>
<b>POLICE</b>	<b>4</b>
<b>TRAVAIL ET EMPLOI</b>	<b>5</b>
<b>URBANISME ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE</b>	<b>5</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.



## AIDE SOCIALE

**N° 1 : AIDE MEDICALE D'ETAT - Personnes du foyer à prendre en compte pour le calcul du plafond de ressource - Etranger en situation régulière - Existence**

M. B. a demandé le bénéfice de l'aide médicale de l'Etat (AME). Le directeur de la caisse primaire d'assurance maladie des Alpes-Maritimes a refusé d'admettre M. B au bénéfice de cette aide au motif que ses ressources et celles de son foyer excédaient le plafond prévu par les dispositions du 1<sup>o</sup> de l'article L. 861-1 du code de la sécurité sociale. Pour fixer le montant du plafond applicable, le directeur de la caisse a estimé que la fille du requérant ne pouvait être prise en compte au nombre des membres du foyer dès lors qu'elle était en situation régulière.

Le tribunal a estimé que si l'aide médicale de l'Etat n'est ouverte qu'aux étrangers en situation irrégulière, les dispositions relatives à la composition du foyer, qui déterminent le plafond de ressources applicable, ne font intervenir aucune condition d'irrégularité du séjour. Par conséquent, la fille du requérant, qui était à sa charge, devait être prise en compte pour le calcul du plafond de ressources quand bien même elle se trouvait en situation régulière. M. B. remplissait par suite les conditions pour bénéficier de l'aide médicale de l'Etat.

**TA Nice, 30 juillet 2022, n° 2201303**  
, Mme Rousselle, pdt, M. Herold, rapp. publ.

## COLLECTIVITES TERRITORIALES

**N° 2 : DISPOSITIONS GENERALES – Pouvoirs du maire – Attributions exercées au nom de l'Etat – Legalisation de signature sur un acte sous seing privé portant renonciation à une succession – Acte destiné à une autorité étrangère – Refus opposé par le maire au motif de la compétence du Consul pour légaliser la signature sur le fondement du décret n° 2007-1205 du 10 août 2007 – Erreur de droit - Incompétence du Consul dès lors que la résidence habituelle du demandeur est établie en dehors de la circonscription consulaire - Compétence du maire pour légaliser la signature sur le fondement des dispositions de droit commun de l'article L. 2122-30 du code général des collectivités territoriales (oui)**

La certification de signature demandée par Mme W. est destinée à être apposée sur un acte sous seing privé portant renonciation à l'exploitation de l'agrément de taxi commercial délivré à sa mère, décédée, au profit de son frère, ressortissant marocain résidant au Maroc. Il ressort des pièces du dossier que ce document est destiné aux autorités marocaines dans le cadre du règlement de la succession de la mère de la requérante. Toutefois, il ressort également des pièces du dossier que Mme W., signataire de l'acte sous seing privé, n'a pas sa résidence habituelle dans la circonscription consulaire et n'y séjourne pas non plus temporairement, de sorte que la condition fixée à l'article 5 du décret du 10 août 2007 alors applicable n'est pas satisfaite. Il suit de là que l'ensemble des conditions requises par le décret du 10 août 2007 dans sa rédaction applicable donnant compétence aux ambassadeurs et chefs de poste consulaire au consul pour légaliser un acte sous seing privé n'est pas rempli en l'espèce. Il s'ensuit que le décret du 10 août 2007 n'était pas applicable à la demande de Mme W. Dès lors, la décision du maire de Nice ne pouvait légalement être fondée que sur l'article L. 2122-30 du code général des collectivités territoriales. Or, la condition opposée par le maire de Nice tirée de ce que l'acte en cause devait être produit à l'étranger ne figure pas à cet article. Par suite, le maire de Nice, en refusant de certifier la signature de Mme W. sur l'acte sous seing privé au seul motif que cet acte était destiné aux autorités marocaines, a commis une erreur de droit.

**TA Nice, 2<sup>ème</sup> chambre, 17 mai 2022, Mme W., n° 1804988, Mme Chevalier-Aubert, pdt, Mme Gazeau, rapp., Mme Sorin, rapp. publ.**

## COMPETENCE

### N° 3 : REPARTITION DES COMPETENCES ENTRE LES DEUX ORDRES DE JURIDICTION – Compétence déterminée par un critère jurisprudentiel – Contrats de droit privé – Contrats dépourvus de clauses exorbitantes du droit commun et de participation au service public – Compétence de la juridiction administrative (absence)

La juridiction administrative est compétente pour connaître du bien-fondé d'un état exécutoire à condition que le titre dont il s'agit ait pour objet le recouvrement d'une créance publique.

Aux termes de l'article 3 du contrat du 14 novembre 2014 : « *En contrepartie des engagements pris par les établissements dans le cadre du présent contrat, la société s'engage à verser à l'UNS pour le compte du laboratoire une contribution forfaitaire de 20 000 euros HT (...). La contribution de la société est utilisée par le laboratoire sans conditions de délai ni fourniture de justificatifs. En outre, la société remboursera sur justificatifs, les frais de mission du responsable scientifique et de ses collaborateurs (...).* » Et aux termes de l'article 6 alinéa 3 du même contrat : « *Chaque partie peut utiliser librement et gratuitement les résultats communs pour ses propres besoins de recherche. Dans le domaine, et sous les réserves définies au présent article, la société jouit d'un droit d'exploitation exclusif des brevets communs et des résultats communs (...).* ».

Le contrat du 14 novembre 2014 avait pour objet la réalisation d'une étude sur le développement des méthodes d'analyses rapides des composés odorants dans les matrices complexes. Si cette étude est placée sous la responsabilité scientifique conjointe d'un membre du laboratoire de l'université et d'un membre de la société requérante, l'université et le CNRS se sont engagés à négocier, s'agissant de leurs propres résultats, les conditions juridiques et financières d'octroi à la société requérante d'un droit de premier regard et d'un droit d'option sur licence. Il ressort de l'article 6 relatif à l'exploitation des résultats que la société A bénéficiera d'un droit d'exploitation exclusif des brevets communs et résultats communs éventuellement déposés à l'issue des recherches. Il résulte, par ailleurs, de l'article 3 de ce contrat que la société requérante n'a pas d'autres obligations, en contrepartie de l'engagement pris par l'université et par le CNRS, que celle de verser une contribution forfaitaire de 20 000 euros HT. Ainsi, au regard de l'ensemble de ces clauses, le contrat se limitait à faire assurer par l'université et le CNRS une prestation de services rémunérée, sans instaurer de coopération entre une entreprise privée et un service public, ne permettant pas de considérer la société requérante comme participant à la mission de recherche. Dans ces conditions, le contrat, qui n'a pas pour objet l'exécution même d'un service public et qui ne comporte aucune clause exorbitante du droit commun, a le caractère d'un contrat de droit privé et le litige relatif à son exécution relève de la compétence de l'ordre de juridiction judiciaire.

**TA Nice, 5<sup>ème</sup> chambre, 24 mai 2022, SARL A., n° 1803190, M. Pascal, pdt, Mme Chaumont, rapp., Mme Moutry, rapp. publ.**

### N° 4 : REPARTITION DES COMPETENCES ENTRE LES DEUX ORDRES DE JURIDICTION – Compétence déterminée par un critère jurisprudentiel – Contrats de droit privé – contrats dépourvus de clauses exorbitantes du droit commun et de participation au service public – Compétence de la juridiction administrative (absence)

Il résulte de la combinaison des dispositions des articles L. 122-1-1 et L. 442-3 du code de l'éducation que les établissements privés d'enseignement hors contrat ne peuvent être regardés comme participant au service public de l'éducation dès lors qu'ils ne sont pas tenus par les règles et les programmes de l'enseignement public et qu'ils peuvent dispenser les enseignements qu'ils souhaitent, à la seule condition de répondre à l'obligation d'acquisition progressive du socle commun de connaissance, de compétence et de culture.

Le contrat conclu entre la société X et le centre international de Valbonne (CIV), avait pour seul objet de fixer les conditions d'hébergement des stagiaires de la société X sur le site du CIV pour la période allant du 1er septembre 2018 au 30 juin 2019. S'agissant d'un établissement privé hors contrat, le CIV ne peut, dès lors, être regardé comme participant à un service public de logement des élèves de cet établissement. Cette convention, qui n'avait donc pas pour objet de faire participer la société requérante à une mission du service public de l'éducation et qui ne comporte aucune clause exorbitante du droit commun, présente, dès lors, le caractère d'un contrat de droit privé.

Il résulte de ce qui précède que l'action en responsabilité contractuelle engagée par la société X à l'encontre du CIV relève de la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire. Il s'ensuit que les conclusions de la société requérante doivent être rejetées comme portées devant une juridiction incompétente.

**TA Nice, 5<sup>ème</sup> chambre, 21 juin 2022, société X., n°s 1902264 et 1901507, M. Pascal, pdt, Mme Chaumont, rapp., Mme Moutry, rapp. publ.**

### N° 5 : REPARTITION DES COMPETENCES ENTRE LES DEUX ORDRES DE JURIDICTION – Transaction conclue entre deux personnes privées dans le but de mettre fin à un litige porté devant le juge judiciaire – Compétence de la juridiction administrative (absence) – Office du juge de l'impôt – Possibilité de demander au juge de l'impôt le rattachement à un régime fiscal (absence)

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

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

Il résulte de l'instruction que le protocole du 13 mars 2020 dont l'homologation est demandée a été conclu entre deux personnes morales de droit privé en vue de mettre fin à un litige porté devant le juge judiciaire suite à la saisine du procureur de la République près le tribunal judiciaire de Nancy par la Fédération Y à l'encontre de l'association X. La Fédération Y avait porté plainte car elle s'estimait lésée par l'association X qui organisait des compétitions à l'issue desquelles des titres de champion étaient décernés, mais il est constant qu'elle n'a pas usé de ses prérogatives de puissance publique. Par conséquent, il n'appartient pas au juge administratif de statuer sur l'homologation d'un tel accord. Ainsi, la requête de l'association X ne peut qu'être rejetée comme portée devant une juridiction incompétente pour en connaître.

(1) Rappr. TC, 7 février 2022, SARL Guyacom contre société publique locale pour l'aménagement numérique de la Guyane, n° 4233

**TA Nice, 5<sup>ème</sup> chambre, 21 juin 2022, association X., n° 2003685, M. Pascal, pdt-rapp, Mme Moutry, rapp. publ.**

## CONTRIBUTIONS ET TAXES

**N° 6 : IMPOT SUR LE REVENU - Catégorie d'imposition - Bénéfices non commerciaux - Traitements et salaires - Indemnité de révocation versée par la société mère britannique au dirigeant de fait d'une société - Exonération (absence)**

Il résulte des dispositions de l'article 80 duodecies du code général des impôts que toute indemnité versée, à l'occasion de la cessation de leurs fonctions, aux mandataires sociaux, dirigeants et personnes visées à l'article 80 ter du même code, constitue une rémunération imposable à l'impôt sur le revenu dans la catégorie des traitements et salaires.

En l'espèce, le contribuable, personne physique, avait conclu un contrat de prestation de services avec une société britannique et exerçait à ce titre une activité de conseil au sein d'une société française, filiale de cette société britannique. Il contestait l'imposition dans la catégorie des bénéfices non commerciaux de l'indemnité qu'il avait perçue, en vertu d'un jugement d'un tribunal de commerce, pour cause de rupture du contrat à l'initiative de la société cocontractante. Est inopérante la circonstance que le requérant serait dirigeant de fait de la société française et que cette

indemnité serait en réalité constitutive d'une indemnité de révocation relevant de l'article 80 duodecies du code général des impôts imposable dans la catégorie des traitements et salaires, dans la mesure où l'indemnité a été versée par la société de droit britannique avec qui le contrat avait été conclu et non par la société française dont le requérant soutient être le dirigeant de fait.

cf. CE, 4 novembre 2020, n° 436367

**TA Nice, 4<sup>ème</sup> chambre, 16 juin 2022, M. X., n° 1904068, Mme Rousselle, pdte, Mme Kolf, rapp., M. Herold, rapp. publ.**

**N° 7 : EXIGIBILITE DE LA TVA SUR UNE DATION DE PAIEMENT D'UN TERRAIN EN CONTREPARTIE DE LA LIVRAISON D'IMMEUBLES A CONSTRUIRE - Application du a bis du 2 de l'article 269 du code général des impôts - Existence - Condition - Eléments du fait générateur déjà connus - Existence en l'espèce**

La société T. a acquis un terrain en l'échange du versement d'une somme et de l'engagement de remettre au vendeur plusieurs lots de l'ensemble immobilier à édifier par la société sur le terrain en cause. L'administration a estimé qu'en application du a bis) du 2 de l'article 269 du code général des impôts, la taxe sur la valeur ajoutée était exigible dès la date de livraison du terrain.

Le tribunal a estimé que les dispositions du a bis) du 2 de l'article 269 du code général des impôts étaient bien applicables en l'espèce, dès lors que l'opération en cause constituait bien une livraison d'immeuble à construire et que la taxe est, par conséquent, exigible « lors de chaque versement des sommes correspondant aux différentes échéances prévues par le contrat en fonction de l'avancement des travaux ». Ces dispositions doivent toutefois être lues à la lumière de la directive 2006/112/CE du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée. Selon l'interprétation de la Cour de justice de l'Union européenne, notamment dans ses arrêts Orfey Bulgaria du 19 décembre 2012 (aff. C-549/11) et Efir OOD du 7 mars 2013 (aff. C-19/12) si le fait générateur de la taxe sur la valeur ajoutée et son exigibilité interviennent en principe au moment où la livraison du bien ou la prestation de services est effectuée, la taxe devient toutefois exigible dès l'encaissement, à concurrence du montant encaissé, lorsque des acomptes sont versés avant que la prestation de services ne soit effectuée. Pour que la TVA soit exigible sans que la prestation ait encore été effectuée, il faut que tous les éléments pertinents du fait générateur, c'est-à-dire de la future prestation, soient déjà connus et donc, en particulier, que, au moment du versement de l'acompte, les biens ou les services soient désignés avec précision.

En l'espèce, le tribunal a constaté qu'à la date de livraison du terrain, la société T s'était engagée, à titre de dation en paiement, à livrer au vendeur du terrain des appartements identifiés avec précision, nonobstant le choix donné à ce dernier entre deux appartements précisément désignés, au sein d'un immeuble à construire par elle sur le terrain cédé par le vendeur, dont le

transfert de propriété est intervenu au jour de cet acte, et en échange d'un prix déterminé.

Dans ces conditions, tous les éléments du fait générateur étaient déjà connus lors de la conclusion de l'acte notarié transférant la propriété du terrain. Par conséquent, le tribunal en a déduit que la taxe sur la valeur ajoutée sur l'immeuble à construire était, en application des dispositions du a bis) du 1<sup>o</sup> de l'article 269 du code général des impôts, exigible dès la date de livraison du terrain.

**TA Nice, 4<sup>ème</sup> chambre, 30 juin 2022, Société T., n° 1903192, Mme Mear, pdt, Mme Kolf, rapp., M. Herold, rapp. publ.**

## ELECTIONS

**N° 8 : ELECTIONS MUNICIPALES – Opération préliminaires à l'élection – Inscription sur la liste électorale – Inscription contestée devant le juge judiciaire qui l'a validée par un jugement ayant force de chose jugée – Conséquence – Rejet du grief tiré de ce que cette inscription aurait constitué une manœuvre**

S'il n'appartient pas au juge de l'élection d'apprécier si un électeur inscrit sur les listes électorales remplit effectivement la condition de domicile exigée par l'article L. 11 du code électoral, il lui incombe de rechercher si des manœuvres dans l'établissement de la liste électorale ont altéré la sincérité du scrutin.

Il résulte de l'instruction que M. P a contesté devant le tribunal de proximité de Menton l'inscription de M. M sur la liste électorale de la commune de Menton. Par un jugement du 26 janvier 2022, ce tribunal a rejeté sa requête. Ce jugement, rendu en dernier ressort, a force de chose jugée. Par suite, le grief tiré de ce que la domiciliation à Menton de M. M, tête de la liste « Menton avec Vous » a constitué une manœuvre ayant altéré la sincérité du scrutin ne peut qu'être écarté.

Rappr. CE, 10 décembre 2014, élection des conseillers consulaires pour la 6<sup>ème</sup> circonscription des Etats-Unis (Washington), n° 380933 et n° 380934

**TA Nice, 5<sup>ème</sup> chambre, 28 juin 2022, M. P. (élections municipales et communautaires de Menton), n° 2200760 M. Pascal, pdt, Mme Chaumont, rapp., Mme Moutry, rapp. publ.**

Ce jugement fait l'objet d'un recours en cassation

## POLICE

**N° 9 : ETENDUE DES POUVOIRS DE POLICE – Police générale et police spéciale – Combinaison des pouvoirs de police générale et de police spéciale – Compétence du maire au titre de la police générale en cas de risque grave et imminent pour la santé (solution implicite)**

Il ressort du rapport de l'inspecteur de salubrité du 7 octobre 2020, qui fait foi jusqu'à preuve du contraire, que de nombreux dysfonctionnements ont été constatés notamment une malpropreté générale des locaux notamment de préparation et de stockage des denrées alimentaires, des matériels et des équipements, une dégradation des revêtements du plafond, du sol et des murs au sous-sol, la présence d'odeurs nauséabondes dans les locaux de préparation et de stockage, la présence d'eau stagnante dans les locaux de stockages, une rupture de la chaîne du froid, un risque de contamination croisée dû à la présence de moisissures et de moucherons dans la zone de stockage des denrées alimentaires ainsi que dans la zone de préparation, l'absence de maîtrise des modalités de conservation de certaines denrées alimentaires avec la présence de fromage à une température de 13,2 °C et de bacon à 16,9 °C ainsi que la présence de poubelle à commande non manuelle non fonctionnelle ainsi que l'absence de bac à graisse. Si la société se prévaut de ce que les constats effectués quant à la propreté des locaux et la présence d'eau stagnante est due au fait qu'à l'heure du contrôle, l'établissement était fermé au public et que les équipes procédaient au nettoyage de l'établissement, elle ne conteste pas utilement la multiplicité des manquements aux règles d'hygiène relevés par les inspecteurs de la police municipale. Par ailleurs, si la société requérante se prévaut de ce que le document de « tempering » fourni par la société Y préconise la mise en place de procédure de mise en température ambiante des produits, elle ne produit pas ce document et la ville de Nice soulève en défense, sans être contestée, que l'application de cette procédure n'impliquait pas d'éteindre le meuble réfrigéré. Par suite, le moyen tiré de ce que l'arrêté attaqué est entaché d'une inexactitude matérielle des faits doit être écarté.

Les manquements constatés, notamment la rupture de la chaîne du froid et l'absence de modalité de conservation de certaines denrées alimentaires, étaient de nature à entraîner un risque grave et imminent pour la santé des consommateurs justifiant l'arrêt de l'exploitation de l'établissement de restauration. Ainsi, dans les circonstances très particulières de l'espèce, la mesure de fermeture immédiate, mais provisoire, qui a d'ailleurs conduit à la mise en conformité de l'établissement avec la réglementation et à l'abrogation de l'arrêté attaqué le 10 novembre 2020, ne présente pas un caractère disproportionné par rapport au but d'intérêt général poursuivi.

**TA Nice, 5<sup>ème</sup> chambre, 24 mai 2022, société X., n° 2004213, M. Pascal, pdt, Mme Chaumont, rapp., Mme Moutry, rapp. publ.**

**N° 10 : POLICES SPECIALES – Police des cimetières – Exhumation – Volonté du titulaire défunt de la concession – Incidence sur la demande d'exhumation (absence)**

Il résulte des dispositions des articles L. 2213-8, L. 2213-9, R. 2213-40 du code général des collectivités territoriales et de l'article 3 de la loi du 15 novembre 1887 sur la liberté des funérailles que, lorsqu'elle est saisie d'une

demande d'exhumation, l'autorité administrative compétente doit s'assurer, au vu des pièces fournies par le pétitionnaire, de la réalité du lien familial dont il se prévaut et de l'absence de parent plus proche du défunt que lui. Il appartient, en outre, au pétitionnaire d'attester sur l'honneur qu'il n'existe aucun autre parent venant au même degré de parenté que lui, ou, si c'est le cas, qu'aucun d'eux n'est susceptible de s'opposer à l'exhumation sollicitée. Si l'administration n'a pas à vérifier l'exactitude de cette attestation, elle doit, en revanche, lorsqu'elle a connaissance d'une volonté du défunt qui s'opposerait à l'exhumation, refuser celle-ci en attendant le cas échéant que l'autorité judiciaire se prononce (1).

Il ressort des pièces du dossier que M. X et M. Y ont déclaré, dans le corps de leur demande, agir en qualité de plus proches parents de Mme A et de M. et Mme B. Il est constant que les requérants, qui sont les plus proches parents, leur père étant décédé en 2001 et inhumé à Marseille, ont fait part de leur accord pour procéder à l'exhumation des corps, à leur réduction et à leur ré-inhumation dans la concession funéraire. Pour refuser aux requérants l'autorisation d'exhumer les corps de leur mère et de leurs grands-parents maternels, le maire de la commune de L'Escarène s'est fondé sur ce que l'obligation de maintien des corps en l'état dans la concession résulterait d'une directive donnée par M. C, père des requérants et titulaire de la concession, en 1996 de sceller définitivement le caveau. Toutefois, cette directive donnée par M. C ne peut être considérée comme étant la manifestation de la volonté du défunt dès lors qu'elle concernait d'autres sépultures que la sienne. Ce motif n'est donc pas au nombre de ceux à raison desquels le maire pouvait, dans l'exercice de ses pouvoirs de police, s'opposer à une exhumation. Dès lors, M. X et M. Y sont fondés à soutenir que la décision du maire est entachée d'une erreur de droit.

(1) CE, 9 mai 2005, M. Rabau, n° 262977

**TA Nice, 5<sup>ème</sup> chambre, 21 juin 2022, M. X et M. Y., n° 1902019, M. Pascal, pdt, Mme Chaumont, rapp., Mme Moutry, rapp. publ**

## TRAVAIL ET EMPLOI

**N°11 : LICENCIEMENTS – Salariés protégés – Autorisation administrative – Modalités d'instruction de la demande – Enquête contradictoire – Entretien téléphonique – Audition personnelle et individuelle du salarié (absence)**

Il résulte des dispositions de l'article R. 4623-21 du code du travail que l'inspecteur du travail, saisi d'une demande d'autorisation de licenciement d'un salarié bénéficiant de la protection exceptionnelle prévue par le code du travail, est tenu de procéder à l'audition personnelle et individuelle du salarié concerné. Si l'instruction de la direction générale du travail prévoit la possibilité, s'agissant du licenciement d'un salarié protégé pour motif disciplinaire, d'apporter des aménagements à l'organisation

matérielle de l'enquête contradictoire, notamment par visio ou audioconférence, c'est à la condition de recueillir l'accord des parties et sous réserve de s'assurer, au préalable, de leur identité.

Il est constant que l'inspectrice du travail, saisie par l'association A d'une demande d'autorisation de licenciement de Mme B, s'est bornée à avoir avec celle-ci un entretien téléphonique. S'il ressort des pièces du dossier que Mme B a confirmé le rendez-vous téléphonique du 1er décembre à 14 heures pour son audition, il n'est pas établi qu'elle ait été préalablement informée des différentes possibilités existantes pour mener à bien cet entretien. Si la crise sanitaire a pu légitimement conduire l'administration à aménager l'organisation matérielle de la phase contradictoire, il ne ressort, toutefois, pas des pièces du dossier qu'à la date à laquelle l'entretien téléphonique a eu lieu, une audition individuelle de la requérante n'aurait pas pu être organisée de façon à garantir la sécurité et la santé de chacun des participants. Or, en l'espèce, l'inspectrice du travail a imposé la tenue d'un entretien téléphonique sans requérir auparavant l'accord de la requérante. Dans ces conditions, l'inspectrice du travail ne peut être regardée comme ayant régulièrement entendu Mme B. Cette irrégularité, qui a privé la requérante d'une garantie tenant au caractère contradictoire de l'enquête, est de nature à entacher d'illégalité la décision attaquée.

Rappr. CE, 21 août 1996, Mme Génin, n° 149249

**TA Nice, 5<sup>ème</sup> chambre, 24 mai 2022, Mme B., n° 2100655, M. Pascal, pdt, Mme Chaumont, rapp., Mme Moutry, rapp. publ**

Ce jugement fait l'objet d'un appel

## URBANISME ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

**N° 12 : REGLES DE PROCEDURES CONTENTIEUSES SPECIALES – Règles de procédure contentieuse spéciales - Sursis à statuer en vue de la régularisation d'une autorisation d'urbanisme (art. L. 600-5-1 du code de l'urbanisme) - Refus de la commune de délivrer un permis de construire modificatif – Contestation du refus dans le cadre d'un litige distinct**

Le tribunal a été saisi par des requérants d'une requête tendant à l'annulation d'une décision par laquelle le maire avait accordé un permis de construire portant sur la réalisation d'une maison individuelle sur une parcelle voisine. Les requérants et la commune ont présenté en défense des conclusions tendant au prononcé d'un sursis à statuer sur le fondement de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme.

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 seconder 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).

A compter de la décision par laquelle le juge recourt à l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme, seuls des moyens dirigés contre la mesure de régularisation notifiée, le cas échéant, au juge peuvent être invoqués devant ce dernier. A ce titre, les parties peuvent contester la légalité d'un permis de régularisation par des moyens propres et au motif qu'il ne permet pas de régulariser le permis initial. En revanche, si aucune mesure de régularisation ne lui est notifiée, il appartient au juge de prononcer l'annulation de l'autorisation de construire litigieuse, sans que puisse être contestée devant lui la légalité du refus opposé, le cas échéant, à la demande de régularisation présentée par le bénéficiaire de l'autorisation. Une telle contestation ne peut intervenir que dans le cadre d'une nouvelle instance, qui doit être regardée comme dirigée contre le refus d'autoriser le projet dans son ensemble, y compris les modifications qu'il était envisagé d'y apporter (2).

En l'espèce, le tribunal a relevé plusieurs vices entachant le permis de construire, régularisables en application des dispositions de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme. Toutefois, le maire de la commune a refusé de délivrer au pétitionnaire un permis de construire modifiant. Il appartenait ainsi au tribunal de prononcer l'annulation de l'autorisation de construire litigieuse, sans que puisse être contestée par le pétitionnaire devant lui la légalité du refus opposé sa demande de régularisation.

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

(2) Cf. CE 9 novembre 2021, SCCV Lucien Viseur, n° 440028, aux Tables

**TA Nice, 6<sup>ème</sup> chambre, 15 juin 2022, SARL K, SCI B. ASAP., n°s 1803891 et 1803930, M. Emmanuelli, pdt, Mme Soler, rapp., Mme Belguèche, rapp. publ.**

Ces jugements font l'objet d'un recours en cassation

**N° 13 : REGLES DE PROCEDURES CONTENTIEUSES SPECIALES** - Sursis à statuer en vue de la régularisation d'une autorisation d'urbanisme (art. L. 600-5-1 du code de l'urbanisme) - Vice susceptible d'être régularisé - Absence de prescription subordonnant la délivrance d'un permis à la

## **création d'une servitude de passage - Inclusion**

D'une part, le permis de construire, qui est délivré sous réserve des droits des tiers, a pour seul objet d'assurer la conformité des travaux qu'il autorise avec la réglementation d'urbanisme. Dès lors, l'autorité compétente et, en cas de recours, le juge administratif doivent, pour l'application des règles d'urbanisme relatives à la desserte et à l'accès des engins d'incendie et de secours, s'assurer de l'existence d'une desserte suffisante de la parcelle par une voie ouverte à la circulation publique et, le cas échéant, de l'existence d'un titre créant une servitude de passage donnant accès à cette voie (1).

D'autre part, l'administration ne peut assortir une autorisation d'urbanisme de prescriptions qu'à la condition que celles-ci, entraînant des modifications sur des points précis et limités et ne nécessitant pas la présentation d'un nouveau projet, aient pour effet d'assurer la conformité des travaux projetés aux dispositions législatives et réglementaires dont l'administration est chargée d'assurer le respect (2).

Enfin, un permis de construire peut également être assorti d'une réserve [tenant à la production, par le bénéficiaire, de l'acte authentique de servitude de passage au plus tard au dépôt de la déclaration d'ouverture de chantier], qui est de nature à pallier l'absence de titre créant une servitude de passage à la date de l'arrêté attaqué, dès lors que la création d'une servitude de passage entraîne seulement une modification portant sur un point précis et limité qui ne nécessite pas la présentation d'un nouveau projet (3).

Une société a obtenu un permis de construire un bâtiment de deux logements sur un terrain ne disposant d'aucun accès à une voie ouverte à la circulation publique, un tel accès devant être créé sur des parcelles appartenant à des tiers. Dans un tel cas, il appartenait à l'autorité administrative d'assortir l'autorisation accordée d'une prescription visant à l'obtention d'une servitude de passage, une telle prescription apportant une modification du projet sur un point précis et limité qui ne nécessite pas la présentation d'un nouveau projet. Ce vice est susceptible d'être régularisé par l'obtention d'un permis modifiant assorti d'une telle prescription, en application des dispositions de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme, dès lors que cette mesure de régularisation n'implique pas d'apporter au projet un bouleversement tel qu'il en changerait la nature.

(1) Cf. CE, 26 février 2014, Commune du Castellet, n°356571, aux Tables

(2) Cf. CE, 13 mars 2015, Mme Ciaudo, n°358677, Publié au recueil Lebon

(3) Cf. CE, 3 juin 2020, Société compagnie Immobilière Méditerranée, n°427781, aux Tables

**TA Nice, 6<sup>ème</sup> chambre, 30 juin 2022, Mme M. et Mme G., n°1803250, M. Emmanuelli, pdt, Mme Le Guennec, rapp., Mme Belguèche, rapp. publ.**

**N° 14 : PERMIS DE CONSTRUIRE - Constructions autorisées en zone naturelle - Notion de construction nécessaire à**

**l'exploitation agricole, au sens de la législation de l'urbanisme - Notion d'exploitation agricole - Exploitation caractérisée par l'exercice effectif d'une activité agricole d'une consistance suffisante (absence)**

Pour vérifier que la construction ou l'installation projetée est nécessaire à une exploitation agricole, l'autorité administrative compétente doit s'assurer au préalable, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, de la réalité de l'exploitation agricole, au sens de ces dispositions, laquelle est caractérisée par l'exercice effectif d'une activité agricole d'une consistance suffisante (1).

En l'espèce, pour établir la réalité et la consistance de son activité agricole, la requérante fait valoir qu'elle exploite plus de 1 000 m<sup>2</sup> de terres cultivées sur lesquelles elle fait pousser des fruits et des légumes. Elle vend sa production sur place aux parapentistes qui atterrissent sur sa propriété ainsi qu'à « un petit réseau de clients fidèles ». Enfin, elle produit des photographies de ses cultures et de ses récoltes ainsi que des factures de semences. Toutefois, son chiffre d'affaires annuel s'élève seulement à quelques centaines d'euros. Si elle fait valoir que le permis de construire sollicité lui permettrait de développer son exploitation et d'en vivre, elle ne verse aucun élément attestant de la viabilité à terme de son activité de maraîchage. Il en va de même de son projet d'élevage d'ânes de randonnée. Ce faisant, si la requérante démontre l'existence d'une activité agricole, elle n'établit pas que celle-ci revêtait une consistance suffisante.

(1) Cf. CE 5 octobre 2018, M. Valette, n° 409239, aux Tables

**TA Nice, 6<sup>ème</sup> chambre, 30 juin 2022, Mme B., n° 1901589, M. Emmanuelli, pdt, M. Beyls, rapp., Mme Belguèche, rapp. publ.**

Directeur de la publication :

Marianne Pouget, Présidente du Tribunal

Comité de rédaction :

Mélanie Moutry, Barbara Le Guennec, Agathe Bergantz, Dorothée Gazeau, Géraldine Sorin, Marc Herold,  
Matthieu Holzer, Patrick Soli

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° 2201303**

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

M. [REDACTED]

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Mme Rousselle  
Présidente

La présidente du tribunal administratif de Nice

M. Herold  
Rapporteur public

Audience du 5 juillet 2022  
Décision du 30 juillet 2022

04-02

C +

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 9 mars et 19 mai 2022, M. [REDACTED] doit être regardé comme demandant au tribunal d'annuler la décision du 31 janvier 2022 par laquelle le directeur de la caisse primaire d'assurance maladie des Alpes-Maritimes a refusé de l'admettre à l'aide médicale de l'Etat.

Il soutient que :

- son épouse souffre d'hypertension artérielle qui nécessite des soins réguliers ;  
- il souffre de crises de goutte qui nécessite la prise de médicaments ;  
- il est dans une situation financière difficile ;  
- il a commis une erreur en déposant une demande pour trois personnes alors que sa fille, en situation régulière, peut être affiliée au régime général.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 25 mars 2022 et 7 juin 2022 le directeur de la caisse primaire d'assurance maladie des Alpes-Maritimes conclut au rejet de la requête de M. [REDACTED].

Il soutient que :

- le refus opposé à M. [REDACTED] est justifié dans la mesure où les revenus qu'il déclare excèdent les plafonds prévus par la loi pour deux personnes, sa fille, majeure et en situation régulière, ne pouvant être prise en compte.

Vu :

- le code de l'action sociale et des familles ;
- le code de la sécurité sociale ;
- le décret n°54-883 du 2 septembre 1954 portant règlement d'administration publique pour l'application de l'ensemble des dispositions du décret n° 53-1186 du 29 novembre 1953 relatif à la réforme des lois d'assistance
- le code de justice administrative.

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

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 5 juillet 2022 :

- le rapport de Mme Rousselle, présidente
- Les conclusions de M. Hérold, rapporteur public,
- Et les observations de M. [REDACTED]

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

Considérant ce qui suit :

1. Par une décision du 31 janvier 2022, le directeur de la caisse primaire d'assurance maladie des Alpes-Maritimes (CPAM) a refusé d'admettre M. [REDACTED] au bénéfice de l'aide médicale de l'Etat (AME). Par la présente requête, M. [REDACTED] doit être regardé comme demandant au tribunal d'annuler cette décision.

2. Aux termes de l'article L. 251-1 du code de l'action sociale et des familles : « *Tout étranger résidant en France de manière ininterrompue sans remplir la condition de régularité mentionnée à l'article L. 160-1 du code de la sécurité sociale depuis plus de trois mois, et dont les ressources ne dépassent pas le plafond mentionné au 1° de l'article L. 861-1 de ce code a droit à l'aide médicale de l'Etat pour lui-même et pour :* / 1° *Les personnes mentionnées aux 1° et 2° de l'article L. 161-1 du code de la sécurité sociale ; / (...)* ». Aux termes de l'article L. 161-1 du même code : « *Sauf dispositions contraires, par membre de la famille, on entend au sens du présent code :* 1° *Le conjoint de l'assuré social, son concubin ou la personne à laquelle il est lié par un pacte civil de solidarité ; 2° Les enfants mineurs à leur charge et, jusqu'à un âge limite et dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'Etat : a) Les enfants qui poursuivent leurs études* ». Aux termes de l'article L. 861-1 du code de la sécurité sociale : « *Les personnes mentionnées à l'article L. 160-1 ont droit à une protection complémentaire en matière de santé dans les conditions suivantes : / 1° Sans acquitter de participation financière lorsque leurs ressources ainsi que celles des autres personnes membres du même foyer sont inférieures à un plafond déterminé par décret ; / (...). / Le plafond mentionné aux 1° et 2° varie selon la composition du foyer* ». Aux termes de l'article R. 861-2 du même code : « *Le foyer mentionné à l'article L. 861-1 se compose de l'auteur de la demande de protection complémentaire en matière de santé, ainsi que, le cas échéant, de son conjoint (...), des personnes suivantes, considérées comme étant à charge, si elles sont à la charge réelle et continue du demandeur, de son conjoint (...)* : / 1° *Les enfants (...) âgés de moins de vingt-cinq ans à la date du dépôt de la demande, rattachés au foyer fiscal du demandeur, de son conjoint (...) / (...)* ». Aux termes de l'article R. 861-3 de ce code : « *Le plafond de ressources prévu à l'article L. 861-1 est majoré : / 1° De 50 % au titre de la deuxième personne membre du foyer (...); 2° De 30 % au titre de la troisième et de la quatrième personnes ;* ». Aux termes de l'article R. 861-8 du même code : « *Les ressources prises en compte sont celles qui ont été effectivement perçues (...) au cours de la période des 12 mois civils précédent la demande (...)* ». Aux termes de l'article 44 du décret du 2 septembre 1954 portant règlement d'administration publique pour l'application de l'ensemble des dispositions du

décret n° 53-1186 du 29 novembre 1953 relatif à la réforme des lois d'assistance : « *Toute personne demandant le bénéfice de l'aide médicale de l'Etat est tenue de faire connaître à l'autorité mentionnée à l'article L. 252-3 du code de l'action sociale et des familles toutes informations relatives à son identité, (...) à ses ressources (...). / (...)* ». Aux termes de l'article 4 du décret du 28 juillet 2005 relatif aux modalités d'admission des demandes d'aide médicale de l'Etat : « *Conformément à l'article 44 du décret du 2 septembre 1954 susvisé, le demandeur de l'aide médicale de l'Etat doit, préalablement à la décision d'admission, fournir un dossier de demande comportant, pour la vérification de son identité et des conditions légales (...) de ressources, les pièces justificatives respectivement indiquées ci-après : / (...) / 3°) Pour la justification de ses ressources et, le cas échéant, de celles des personnes à charge (...) un document retraçant les moyens d'existence du demandeur et leur estimation chiffrée. / (...)* ». Aux termes de l'article 1 de l'arrêté du 20 mars 2021 fixant le montant du plafond de ressources de la protection complémentaire en matière de santé : « *Le plafond annuel prévu à l'article L. 861-1 du code de la sécurité sociale est fixé à 9 041 € pour une personne seule* ».

3. 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.

4. Pour rejeter le 31 janvier 2022 la demande d'admission à l'aide médicale de l'Etat présentée par M. [REDACTED] le 3 décembre 2021, le directeur de la CPAM des Alpes-Maritimes a notamment estimé que les revenus de son foyer, d'un montant de 15 840 euros, excédaient le plafond de ressources fixé à 13 561 euros pour un foyer composé de deux personnes, alors que M. [REDACTED] a présenté sa demande d'admission à l'aide médicale de l'Etat le 3 décembre 2021 en indiquant que son foyer était composé de trois personnes en prenant en compte sa fille, née en 2002 et étudiante, dans la composition de son foyer. Le directeur de la CPAM a estimé que celle-ci étant en situation régulière en France, elle était dès lors éligible au régime général et elle ne pouvait être prise en compte dans la composition du foyer pour la détermination du plafond de ressources.

5. Toutefois, il résulte des termes mêmes des dispositions combinées des articles L. 251-1 et L. 161-1 du code de la sécurité sociale que sont éligibles à l'AME les personnes en situation irrégulières ainsi que celles considérées à sa charge, dont les enfants majeurs sous conditions. Aux termes de l'article L. 861-1 du code de la sécurité sociale, les dispositions de l'article R. 861-2 du code de la sécurité sociale relatives à la composition du foyer ne déterminent que les personnes considérées comme à charge, à prendre en compte pour la fixation du montant de l'AME. La situation personnelle des personnes à charge au regard notamment du droit de la sécurité sociale est sans incidence sur leur prise en compte au titre de la composition du foyer permettant de déterminer une éventuelle majoration des plafonds de ressources applicables et le foyer tel qu'il est défini pour la prise en compte des ressources ne fait intervenir aucune condition de d'irrégularité du séjour.

6. Dans ces conditions, la CPAM des Alpes-Maritimes, en retenant que les ressources de M. [REDACTED], lesquelles s'élevaient à 15 840 euros, excédaient le plafond de ressources fixé à 13 561 euros pour un foyer composé de deux personnes, et non de trois personnes, au motif que sa fille, dont il n'est pas contesté qu'elle est agée de moins de 25 ans et à sa charge, a fait une inexacte application des dispositions précitées. Il s'ensuit que M. [REDACTED] est fondé à demander l'annulation du refus de son droit à l'aide médicale d'Etat.

7. Aux termes de l'article L. 252-3 du code de l'action sociale et des familles : « *L'admission à l'aide médicale de l'Etat (...) est accordée pour une période d'un an (...)* ». Aux termes de l'article 44-1 du décret du 2 septembre 1954 portant règlement d'administration publique pour l'application de l'ensemble des dispositions du décret n° 53-1186 du 29 novembre 1953 relatif à la réforme des lois d'assistance : « *La décision d'admission à l'aide médicale de l'Etat prend effet à la date du dépôt de la demande (...)* ».

8. M. [REDACTED] a déposé sa demande le 3 décembre 2021. Il est constant qu'il remplit les autres conditions d'attribution de l'AME et il résulte des dispositions citées au point précédent que ses droits à l'aide médicale de l'Etat doivent être ouverts pour un an à compter de cette date.

#### D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : La décision du directeur de la CPAM des Alpes-Maritimes du 31 janvier 2022 est annulée.

Article 2 : M. [REDACTED] est admis à l'aide médicale de l'Etat pour la période du 3 décembre 2021 au 2 décembre 2022.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à M. [REDACTED] et au directeur de la caisse primaire d'assurance maladie des Alpes-Maritimes.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 30 juillet 2022

La présidente,

Signé

Le greffier,

Signé

P. ROUSSELLE

C. LONGEQUEUE

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

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

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NICE**

**N° 1804988**

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

Mme W.

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Mme Gazeau  
Rapporteure

Le tribunal administratif de Nice

Mme Sorin  
Rapporteure publique

(2<sup>ème</sup> chambre)

Audience du 28 avril 2022

Décision du 17 mai 2022

135-02-01-02-02-03-02

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 16 novembre 2018, Mme W., représentée par Me Berthelot, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 4 octobre 2018 par laquelle le maire de Nice a refusé de légaliser sa signature en sa présence sur un acte sous seing privé ;

2°) d'enjoindre au maire de Nice de procéder à la légalisation de sa signature dans un délai de huit jours à compter de la notification du jugement à intervenir et sous astreinte de cent euros par jour de retard ;

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

La requérante soutient que :

- la décision attaquée est entachée d'une erreur de fait ;  
- cette décision est entachée d'une erreur de droit au regard de l'article L. 2122-30 du code général des collectivités territoriales.

Par un mémoire en défense, enregistré le 12 mars 2019, la commune de Nice conclut au rejet de la requête.

La commune fait valoir que :

- les moyens soulevés ne sont pas fondés ;  
- le refus est également fondé sur le caractère commercial du document, nécessitant une vérification préalable par la chambre de commerce et de l'industrie.

Par un mémoire en défense, enregistré le 28 février 2022, le ministre de l'intérieur conclut à sa mise hors de cause.

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

Par ordonnance du 1<sup>er</sup> mars 2022, la clôture d'instruction a été fixée au 21 mars 2022 en application de l'article R. 613-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le décret n° 2007-1257 du 10 août 2007 ;
- 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 28 avril 2022 :

- le rapport de Mme Gazeau,
- et les conclusions de Mme Sorin, rapporteure publique.

Considérant ce qui suit :

1. Mme W., ressortissante franco-marocaine, a demandé au maire de Nice, le 29 août 2018, de légaliser sa signature sur un acte sous seing privé comportant la renonciation au profit de son frère, ressortissant marocain résidant au Maroc, de l'exploitation de l'agrément de taxi commercial délivré à sa mère, décédée. Les services de la mairie de Nice ont refusé de procéder à cette légalisation de signature sur place à Mme W. Par courrier du 4 octobre 2018, le maire de Nice a confirmé son refus de légalisation de la signature de Mme W. sur ledit document.

Sur les conclusions d'annulation :

2. En premier lieu, si la requérante soutient que le maire de Nice a commis une erreur de fait en estimant que le document de renonciation en cause était destiné aux autorités marocaines, il ressort néanmoins des pièces du dossier et notamment des échanges par voie électronique entre les services de la mairie de Nice et le conseil de la requérante que ce dernier a informé l'autorité municipale de ce que l'acte en cause était destiné à être produit à l'administration marocaine dans le cadre du règlement des droits de succession de la mère de la requérante. Le moyen tiré de l'erreur de fait ne peut donc qu'être écarté.

3. En deuxième lieu, la requérante soutient que le maire de Nice a commis une erreur de droit en ce qu'il ajoute une condition de destination de l'acte qui ne figure pas à l'article L. 2122-30 du code général des collectivités territoriales.

4. Pour refuser de légaliser la signature de Mme W. sur le document qui lui a été soumis, le maire de Nice a estimé que ledit document avait vocation à être produit à l'étranger et qu'en conséquence, seul le Consul était habilité à procéder à la légalisation de signature sollicitée.

5. D'une part, aux termes du premier alinéa de l'article L. 2122-30 du code général des collectivités territoriales : « *Le maire, ou celui qui le remplace, est tenu de légaliser toute signature apposée en sa présence par l'un de ses administrés connu de lui, ou accompagné de deux témoins connus* ». En l'absence de tout motif susceptible de justifier légalement un refus, le maire, qui agit au nom de l'Etat lorsqu'il intervient dans le cadre des dispositions précitées de l'article L.2122-30, est tenu de légaliser la signature d'un de ses administrés.

6. D'autre part, aux termes de l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 2007-1205 du 10 août 2007 relatif aux attributions du ministre des affaires étrangères, des ambassadeurs et des chefs de poste consulaire en matière de légalisation d'actes, dans sa rédaction en vigueur : « *Sous réserve des stipulations de la convention du 26 septembre 1957, de la convention du 5 octobre 1961, de la convention européenne du 7 juin 1968, de la convention du 8 septembre 1976, de la convention du 15 septembre 1977 et de la convention du 25 mai 1987 susvisées ainsi que des accords bilatéraux signés par la France, le ministre des affaires étrangères, les ambassadeurs et les chefs de poste consulaire procèdent à la légalisation au sens de l'article 2 des actes publics et des actes sous seing privé dans les conditions prévues au présent décret* ». Aux termes de l'article 2 de ce décret, dans sa rédaction applicable : « *La légalisation est la formalité par laquelle est attestée la véracité de la signature, la qualité en laquelle le signataire de l'acte a agi et, le cas échéant, l'identité du sceau ou timbre dont cet acte est revêtu. / Elle donne lieu à l'apposition d'un cachet dont les caractéristiques sont définies par arrêté du ministre des affaires étrangères* ». Aux termes de l'article 3 de ce décret, dans sa version en vigueur : « *I. - Sont considérés comme des actes publics au sens de l'article 1<sup>er</sup> : (...) / - les déclarations officielles telles que les mentions d'enregistrement, les visas pour date certaine et les certifications de signatures, apposées sur un acte sous seing privé (...)* ». Aux termes de l'article 4 de ce décret, dans sa rédaction alors applicable : « *I. - Les ambassadeurs et les chefs de poste consulaire peuvent légaliser les actes publics : / 1<sup>o</sup> Emanant d'une autorité française et destinés à être produits à l'étranger ; (...)* ». Et enfin, aux termes de l'article 5 de ce même décret, alors applicable : « *Les ambassadeurs et les chefs de poste consulaire peuvent légaliser les actes sous seing privé dont le signataire, ayant sa résidence habituelle dans leur circonscription consulaire ou y séjournant temporairement : / 1<sup>o</sup> A la nationalité française ; / 2<sup>o</sup> Est étranger et doit produire cet acte en France ou devant un ambassadeur ou un chef de poste consulaire français ; / 3<sup>o</sup> Quelle que soit sa nationalité, représente une entreprise inscrite au registre national du commerce et des sociétés en France ou toute autre personne morale de droit privé ayant son siège en France* ».

7. En l'espèce, ainsi qu'il a été dit au point 1 du jugement, la certification de signature demandée par Mme W. est destinée à être apposée sur un acte sous seing privé portant renonciation à l'exploitation de l'agrément de taxi commercial délivré à sa mère, décédée, au profit de son frère, ressortissant marocain résidant au Maroc. Il ressort des pièces du dossier, ainsi qu'il a été énoncé au point 2, que ce document est destiné aux autorités marocaines dans le cadre du règlement de la succession de la mère de la requérante. Toutefois, il ressort également des pièces du dossier que Mme W., signataire de l'acte sous seing privé, n'a pas sa résidence habituelle dans la circonscription consulaire et n'y séjourne pas non plus temporairement, de sorte que la condition fixée à l'article 5 du décret du 10 août 2007 précité alors applicable n'est pas satisfaite. Il suit de là que l'ensemble des conditions requises par le décret du 10 août 2017 dans sa rédaction applicable donnant compétence aux ambassadeurs et chefs de poste consulaire au consul pour légaliser un acte sous seing privé n'est pas rempli en l'espèce. Il s'ensuit que le décret du 10 août 2007 n'était pas applicable à la demande de Mme W. Dès lors, la décision du maire de Nice ne pouvait légalement être fondée que sur l'article L. 2122-30 du code général des collectivités territoriales. Or, la condition opposée par le maire de Nice tirée de ce que l'acte en cause devait être produit à l'étranger ne figure pas à cet article. Par suite, le maire de Nice, en refusant de certifier la signature de Mme W. sur l'acte sous seing privé au seul motif que cet acte était destiné aux autorités marocaines, a commis une erreur de droit.

8. Dans ses écritures en défense, la commune de Nice fait valoir que le refus de certification de la signature de Mme W. est également motivé par le fait que le document en cause revêt un caractère commercial et qu'en conséquence seule la chambre de commerce et d'industrie est compétente pour légaliser la signature destinée à être portée sur un tel acte. La commune doit dès lors être regardée comme sollicitant une substitution de motif.

9. Toutefois, la commune, au soutien de sa demande de substitution de motif, ne se prévaut d'aucun texte ou principe donnant compétence à la chambre de commerce et d'industrie pour légaliser le document en cause, lequel ne revêt en tout état de cause pas un caractère commercial. La substitution de motif sollicitée ne peut donc être accueillie.

10. Il résulte de ce qui précède que Mme W. est fondée à demander l'annulation de la décision du 4 octobre 2018 par laquelle le maire de la commune de Nice a refusé de légaliser sa signature en sa présence sur un acte sous seing privé.

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

11. Eu égard au motif d'annulation retenu, et après examen de l'ensemble des autres moyens de la requête, l'exécution du présent jugement implique nécessairement qu'il soit enjoint au maire de la commune de Nice de procéder à la légalisation de la signature de Mme W. sur l'acte en cause dans un délai de quinze jours à compter de la notification du présent jugement. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, d'assortir cette injonction de l'astreinte demandée.

Sur les frais liés au litige :

12. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Nice le versement à Mme W. de la somme de 1 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

## D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup>: La décision du 4 octobre 2018 par laquelle le maire de Nice a refusé de légaliser la signature de Mme W. sur un acte sous seing privé est annulée.

Article 2 : Il est enjoint au maire de Nice de légaliser la signature de Mme W. dans un délai de quinze jours à compter de la notification du présent jugement.

Article 3 : La commune de Nice versera la somme de 1 000 euros à Mme W. au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

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

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à Mme Nadia W., à la commune de Nice et au ministre de l'intérieur.

Copie en sera transmise au préfet des Alpes-Maritimes.

Délibéré après l'audience du 28 avril 2022, à laquelle siégeaient :

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

Rendu public par mise à disposition au greffe le 17 mai 2022.

La rapporteure,

*Signé*

D. Gazeau

La présidente,

*Signé*

V. Chevalier-Aubert

La greffière,

*Signé*

C. Martin

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°1803190

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

SARL [REDACTED]

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Mme Anne-Claire Chaumont  
Rapporteure

Le tribunal administratif de Nice

Mme Mélanie Moutry  
Rapporteure publique

(5ème Chambre)

Audience du 3 mai 2022  
Décision du 24 mai 2022

18-03-02  
C

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 23 juillet 2018, la SARL [REDACTED], représentée par Me Crepeaux, demande au tribunal :

1°) d'annuler la facture n° 240003530, émise le 14 mars 2016, d'un montant de 12 000 euros, la facture n° 240002868, émise le 1<sup>er</sup> février 2017, d'un montant de 6 000 euros et la facture n° 240004112, émise le 7 mai 2018, d'un montant de 6 000 euros ;

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

Elle soutient que l'université de Nice n'a pas respecté ses obligations découlant du contrat signé le 14 novembre 2014.

Par un mémoire en défense, enregistré le 2 octobre 2020, l'Université Côte d'Azur conclut au rejet de la requête.

Elle fait valoir que :

- les factures ont été émises en application du contrat de collaboration de recherche du 14 novembre 2017 ;

- l'université de Nice était soumise à une obligation de moyens et non à une obligation de résultats ; comme prévu par les stipulations de l'article 5.1 du contrat, elle a mis en œuvre les moyens convenus contractuellement ;

- la société requérante a manqué à ses obligations contractuelles en refusant d'honorer ses engagements ;

- la société [REDACTED] a été tenue informée de l'avancée des recherches et des résultats obtenus conformément aux dispositions de l'article 2 du contrat.

Par ordonnance du 9 septembre 2020, la clôture d'instruction a été fixée au 2 octobre 2020 à 11 heures.

Les parties ont été informées

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le contrat de collaboration de recherche du 14 novembre 2014 modifié ;
- le code de justice administrative.

Par une lettre du 10 février 2022, 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 le moyen d'ordre public relevé d'office tiré de l'incompétence de la juridiction administrative pour connaître d'un litige relatif à l'exécution d'un contrat de droit privé.

Ont été entendus au cours de l'audience publique du 3 mai 2022 :

- le rapport de Mme Chaumont, conseillère,
- les conclusions de Mme Moutry, rapporteure publique.

Considérant ce qui suit :

1. La société [REDACTED] demande au tribunal d'annuler la facture n° 240003530, émise le 14 mars 2016, d'un montant de 12 000 euros, la facture n° 240002868, émise le 1<sup>er</sup> février 2017, d'un montant de 6 000 euros et la facture n° 240004112, émise le 7 mai 2018, d'un montant de 6 000 euros, émises par l'Université de Nice Côte d'Azur dans le cadre du contrat de collaboration de recherche signé le 14 novembre 2014.

#### Sur la compétence de la juridiction administrative :

2. La juridiction administrative est compétente pour connaître du bien-fondé d'un état exécutoire à condition que le titre dont il s'agit ait pour objet le recouvrement d'une créance publique.

3. Aux termes de l'article 3 du contrat du 14 novembre 2014 : « *En contrepartie des engagements pris par les établissements dans le cadre du présent contrat, la société s'engage à verser à l'UNS pour le compte du laboratoire une contribution forfaitaire de 20 000 euros HT (...). La contribution de la société est utilisée par le laboratoire sans conditions de délai ni fourniture de justificatifs. En outre, la société remboursera sur justificatifs, les frais de mission du responsable scientifique et de ses collaborateurs (...)* ». Et aux termes de l'article 6 alinéa 3 du même contrat : « *Chaque partie peut utiliser librement et gratuitement les résultats communs pour ses propres besoins de recherche. Dans le domaine, et sous les réserves définies au présent article, la société jouit d'un droit d'exploitation exclusif des brevets communs et des résultats communs (...)* ».

4. Le contrat susmentionné du 14 novembre 2014 avait pour objet la réalisation d'une étude sur le développement des méthodes d'analyses rapides des composés odorants dans les matrices complexes. Si cette étude est placée sous la responsabilité scientifique conjointe d'un membre du laboratoire de l'université et d'un membre de la société requérante, l'université et le CNRS se sont engagés à négocier, s'agissant de leurs propres résultats, les conditions juridiques et financières d'octroi à la société requérante d'un droit de premier regard et d'un droit d'option sur licence. Il ressort de l'article 6 relatif à l'exploitation des résultats que la société [REDACTED] bénéficiera d'un droit d'exploitation exclusif des brevets communs et résultats communs éventuellement déposés à l'issue des recherches. Il résulte, par ailleurs, de l'article 3 de ce contrat que la société requérante n'a pas d'autres obligations, en contrepartie de l'engagement pris par l'université et par le CNRS, que celle de verser une contribution forfaitaire de 20 000 euros HT. Ainsi, au regard de l'ensemble de ces clauses, le contrat se limitait à faire assurer par l'université et le CNRS une prestation de services rémunérée, sans instaurer de coopération entre une entreprise privée et un service public, ne permettant pas de considérer la société requérante comme participant à la mission de recherche. Dans ces conditions, le contrat, qui n'a pas pour objet l'exécution même d'un service public et qui ne comporte aucune clause exorbitante du droit commun, a le caractère d'un contrat de droit privé et le litige relatif à son exécution relève de la compétence de l'ordre de juridiction judiciaire.

5. Il résulte de ce qui précède que la requête de la société [REDACTED] dirigée contre les factures émises par l'Université Côte d'Azur doit être rejetée comme portée devant un ordre de juridiction incompté pour en connaître.

#### D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : La requête de la société [REDACTED] est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à la société [REDACTED] et à l'université Côte d'Azur.

Délibéré après l'audience du 3 mai 2022, 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 24 mai 2022.

La rapporteure,

Le président,

*signé*

*signé*

A-C. CHAUMONT

F. PASCAL

La greffière,

*signé*

E. GIALIS

La République mande et ordonne à la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation en ce qui la concerne ou à tous les huissiers de justice à ce que requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

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

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NICE**

N° 1902264

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Mme Anne-Claire Chaumont  
Rapporteure

Le tribunal administratif de Nice

Mme Mélanie Moutry  
Rapporteure publique

(5ème Chambre)

Audience du 31 mai 2022  
Décision du 21 juin 2022

30-02-07  
C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 15 mai 2019 et le 3 février 2020, la société [REDACTED], représentée par Me Zeitoun, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler le titre de recettes et d'ordonner la décharge de la somme de 52 515 euros ;

2°) de condamner le Centre International de Valbonne à lui verser une somme de 1 500 euros en réparation du préjudice subi suite aux saisies attribuées illégalement les 26 et 30 septembre 2019 ;

3°) de mettre à la charge du Centre International de Valbonne une somme de 6 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le titre de recette ne mentionne pas les bases de liquidation de la créance ;
- en raison de la défaillance du centre international de Valbonne, elle est fondée à ne pas exécuter son obligation de paiement de la créance résultant de la convention ;
- elle a subi un préjudice résultant de la mise en œuvre illégale de deux saisies attributions malgré la saisine de la juridiction administrative.

Par un mémoire en défense, enregistré le 2 août 2019, le Centre International de Valbonne conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de la société [REDACTED]

████████ une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- le titre de recette est suffisamment motivé ;
- le cocontractant de l'administration n'est pas fondé à se prévaloir des manquements de l'administration pour se soustraire à ses obligations contractuelles.

Par ordonnance du 8 juin 2021, la clôture d'instruction a été fixée au 16 juillet 2021.

Par courrier du 1<sup>er</sup> mars 2022, 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'incompétence de la juridiction administrative pour connaître des conclusions à fin d'annulation d'un titre exécutoire relatif à une créance contractuelle de droit privé.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- 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 du 31 mai 2022 :

- le rapport de Mme Chaumont, conseillère,
- les conclusions de Mme Moutry, rapporteure publique.

Considérant ce qui suit :

1. La société ██████████ est une société spécialisée dans le secteur d'activité de l'enseignement secondaire général. Afin d'assurer l'hébergement de ses élèves, elle a conclu une convention avec le Centre International de Valbonne (CIV) pour la période du 1<sup>er</sup> septembre 2018 au 30 juin 2019. Suite à l'agression d'élèves de la ██████████, cette dernière, par courrier du 19 décembre 2018, a indiqué au CIV son intention de dénoncer la convention avec effet au 1<sup>er</sup> février 2019. Par la présente requête, la société ██████████ demande au tribunal d'annuler le titre exécutoire émis le 12 mars 2019 d'un montant de 52 515 euros.

#### Sur la compétence de la juridiction administrative :

2. La juridiction administrative est compétente pour connaître du bien-fondé d'un état exécutoire à condition que le titre dont il s'agit ait pour objet le recouvrement d'une créance publique.

3. Aux termes de l'article L. 122-1-1 du code de l'éducation : « *La scolarité obligatoire doit garantir à chaque élève les moyens nécessaires à l'acquisition d'un socle commun de connaissances, de compétences et de culture, auquel contribue l'ensemble des enseignements dispensés au cours de la scolarité. Le socle doit permettre la poursuite d'études, la construction d'un avenir personnel et professionnel et préparer à l'exercice de la citoyenneté. Les éléments de ce socle commun et les modalités de son acquisition progressive sont fixés par décret, après avis du Conseil supérieur des programmes (...)* ». Aux termes de l'article L.442-3 du même code :

« *Les directeurs des établissements d'enseignement privés qui ne sont pas liés à l'Etat par contrat sont entièrement libres dans le choix des méthodes, des programmes, des livres et des autres supports pédagogiques, sous réserve de respecter l'objet de l'instruction obligatoire tel que celui-ci est défini par l'article L. 131-1-1 et de permettre aux élèves concernés l'acquisition progressive du socle commun défini à l'article L. 122-1-1* ».

4. Il résulte de la combinaison de ces dispositions que les établissements privés d'enseignement hors contrat ne peuvent être regardés comme participant au service public de l'éducation dès lors qu'ils ne sont pas tenus par les règles et les programmes de l'enseignement public et qu'ils peuvent dispenser les enseignements qu'ils souhaitent, à la seule condition de répondre à l'obligation d'acquisition progressive du socle commun de connaissance, de compétence et de culture.

5. Le contrat conclu entre la société [REDACTED], et le CIV, avait pour seul objet de fixer les conditions d'hébergement des stagiaires de la société [REDACTED] sur le site du CIV pour la période allant du 1<sup>er</sup> septembre 2018 au 30 juin 2019. S'agissant d'un établissement d'enseignement privé hors contrat, le CIV ne peut, dès lors, être regardé comme participant à un service public de logement des élèves de cet établissement. Cette convention, qui n'avait donc pas pour objet de faire participer la société requérante à une mission du service public de l'éducation et qui ne comporte aucune clause exorbitante du droit commun, présente, dès lors, le caractère d'un contrat de droit privé et le litige relatif à son exécution relève de la compétence de l'ordre de juridiction judiciaire.

6. Il résulte de ce qui précède que la requête de la société [REDACTED] dirigée contre le titre exécutoire émis par le CIV doit être rejetée comme portée devant un ordre de juridiction incomptéte pour en connaître.

Sur les frais de procédure :

7. Les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative par la société Sport Etudes de Paris doivent être rejetées, le CIV n'étant pas la partie perdante à la présente instance.

8. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit à la demande présentée à ce titre par le CIV.

**D E C I D E :**

Article 1<sup>er</sup>: La requête de la société [REDACTED] est rejetée.

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

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à la société [REDACTED] et au Centre International de Valbonne.

Délibéré après l'audience du 31 mai 2022, à laquelle siégeaient :

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

Rendu public par mise à disposition au greffe le 21 juin 2022.

La rapporteure,

signé

A-C. CHAUMONT

Le président,

signé

F. PASCAL

La greffière,

signé

S. GENOVESE

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

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

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NICE**

**N° 2003685**

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**ASSOCIATION [REDACTED]**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

**M. Frédéric Pascal  
Président-rapporteur**

**Le tribunal administratif de Nice**

**Mme Mélanie Moutry  
Rapporteure publique**

**(5<sup>ème</sup> Chambre)**

**Audience du 31 mai 2022  
Décision du 21 juin 2022**

**63-05-01-04  
37-07-01  
C**

**Vu la procédure suivante :**

Par une requête enregistrée le 15 septembre 2020, l'association [REDACTED], représentée par Me Tollinchi, demande au tribunal d'homologuer le protocole transactionnel relatif à la clôture du litige l'opposant à la Fédération [REDACTED].

Elle soutient que sa requête est recevable.

La requête a été communiquée à la Fédération [REDACTED] et au ministre chargé des sports, qui n'ont pas produit d'observations.

Par ordonnance du 8 juin 2021, la clôture d'instruction a été fixée au 23 juin 2021 à 12 heures.

Par un courrier en date du 14 avril 2022, 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'incompétence de la juridiction administrative pour homologuer le protocole transactionnel.

**Vu les pièces du dossier.**

**Vu :**

- le code civil ;
- le code du sport ;
- 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 31 mai 2022 :

- le rapport de M. Pascal, président-rapporteur ;
- les conclusions de Mme Moutry, rapporteure publique.

Considérant ce qui suit :

1. L'association [REDACTED] demande au tribunal d'homologuer le protocole transactionnel qu'elle a conclu, le 13 mars 2020, avec la Fédération [REDACTED] en vue de mettre fin au litige les opposant.

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

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

4. Il résulte de l'instruction que le protocole du 13 mars 2020 dont l'homologation est demandée a été conclu entre deux personnes morales de droit privé en vue de mettre fin à un litige porté devant le juge judiciaire suite à la saisine du procureur de la République près le tribunal judiciaire de Nancy par la Fédération [REDACTED] à l'encontre de l'association [REDACTED]. La Fédération [REDACTED] avait porté plainte car elle s'estimait lésée par l'association [REDACTED] qui organisait des compétitions à l'issue desquelles des titres de champion étaient décernés, mais il est constant qu'elle n'a pas usé de ses prérogatives de puissance publique. Par conséquent, il n'appartient pas au juge administratif de statuer sur l'homologation d'un tel accord. Ainsi, la requête de l'association [REDACTED] ne peut qu'être rejetée comme portée devant une juridiction incompétente pour en connaître.

## **D E C I D E :**

**Article 1<sup>er</sup>** : La requête de l'association [REDACTED] est rejetée.

**Article 2** : Le présent jugement sera notifié à l'association [REDACTED] ainsi qu'à la Fédération [REDACTED]

Copie en sera transmise à la ministre des sports et des jeux olympiques et paralympiques.

Délibéré après l'audience du 31 mai 2022, à laquelle siégeaient :

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

Rendu public par mise à disposition au greffe le 21 juin 2022.

Le président-rapporteur,

L'assesseure la plus ancienne,

signé

signé

F. Pascal

A.-C. Chaumont

La greffière,

signé

S. Génovèse

La République mande et ordonne à la ministre des sports et des jeux olympiques et paralympiques en ce qui la 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

**TA de Nice, Association, n° 2003685, 21 juin 2022,  
« L'homologation des transactions : une affaire du juge judiciaire ? ».**

**Par Marie-Odile Diemer, Maître de conférences de droit public, CERDACCFF (UPR 7267)**

Il est de certains courriers dont les parties n'aiment pas se voir destinataires. C'est notamment le cas lorsque le tribunal met en œuvre l'article 611-7 du CJA : « *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'incompétence de la juridiction administrative pour homologuer le protocole transactionnel* ».

Incompétence et homologation finissent par rimer un peu trop souvent dans la jurisprudence administrative ces derniers temps. Les raisons s'imposent d'elles-mêmes : il s'agit d'un contrat de nature civile et d'une procédure dont la juridiction administrative n'aime pas non plus être destinataire. Contrôler une transaction pourquoi pas, homologuer une transaction, pourquoi ? La jurisprudence, en gardant comme horizon ce caractère exceptionnel de l'homologation a donc dû dégager des critères pour savoir s'il ne fallait pas, au cas par cas, rappeler l'éventuelle compétence du juge judiciaire, préservant ainsi la bonne répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction.

En l'espèce, l'homologation demandée résultait d'une transaction entre deux personnes morales de droit privé (une Fédération et une association) en vue de mettre fin à un litige porté devant le juge judiciaire à la suite de la saisine du procureur de la République près le tribunal judiciaire de Nancy. Le critère organique est préféré avant d'envisager le critère matériel dans la droite ligne des jurisprudences examinant la nature d'un contrat administratif et contribuant ainsi à son identification (T. confl., 9 mars 2015, *Rispal c/ Société Autoroutes du Sud de la France*, n° 3984 ; T. confl., 13 octobre 2014, SA AXA France IARD, n° 3963). Le tribunal précise en effet qu'« *il est constant qu'elle n'a pas usé de ses prérogatives de puissance publique* ». Toutefois, la jurisprudence a évolué récemment et semble préférer insister sur l'objet du litige plus que sur l'application des critères de qualification du contrat.

Ce jugement invite ainsi à se replonger dans les jurisprudences entourant le régime juridique de la recevabilité des conclusions aux fins d'homologation des transactions et surtout des modalités d'examen des critères sur ce contrat si particulier.

***Homologation et office du juge*** - Le processus homologuant connaît un regain d'intérêt de la part de la doctrine publiciste depuis quelques mois. En effet, la fulgurance du succès de la médiation a permis de réinterroger le processus homologuant, jusqu'ici - si ce n'est réservé -, du moins associé uniquement aux transactions (A. Zarca. « Le consensualisme au service de l'homologation des transactions, note CE, 10 fév. 2014, n°350265, Société Gecina », AJDA,

2014, p. 1900 ; M. Lahouazi « Non, une mauvaise transaction ne vaut pas mieux qu'un bon procès », *AJDA* 2019, p. 2381).

Le code de justice administrative encadre en effet l'homologation de l'accord de médiation. L'article L. 213-4 dispose que « *Saisie de conclusions en ce sens, la juridiction peut, dans tous les cas où un processus de médiation a été engagé en application du présent chapitre, homologuer et donner force exécutoire à l'accord issu de la médiation* ». Concernant les transactions, le régime demeure jurisprudentiel par l'effet de l'avis *L'Hay-les-Roses*, toujours applicable (C.E., Ass., Avis, 6 décembre 2002, *Syndicat intercommunal des établissements du second cycle du second degré du district de L'Hay-Les-Roses et Société C.D.I. 2000*, n° 249153, Rec., p. 433, concl. G. Le Chatelier).

La jurisprudence et la doctrine s'accordent d'ailleurs à différencier les deux processus concernant l'étendue de l'office du juge en la matière (voir notamment récemment CAA de Bordeaux, 3ème chambre, 24 mai 2022, n° 22BX00220 ; Conclusion d'I. Le Bris, « Intérêt à agir contre la décision d'homologation de l'accord de médiation accepté », *AJDA* 2022, p. 1843).

***Recevabilité des demandes d'homologation*** - Toutefois, la décision d'espèce ne concerne strictement qu'une homologation de transaction. Ainsi, l'office du juge n'est même pas interrogé étant donné que la demande d'homologation ne passera pas le stade de la recevabilité.

Un courant jurisprudentiel sévit en effet depuis quelques mois dans l'esprit et la droite ligne de l'avis *l'Hay-les-Roses* : étant donné que ce processus doit rester exceptionnel, la juridiction doit s'assurer de sa stricte compétence en matière d'homologation (TC, 7 février 2022, *Société Guyacom*, n° C4233 ; D. Pradines, T. Janicot, « Le juge de la transaction, victoire de la logique », *AJDA* 2022 p. 740).

Cette nouvelle perspective conduit souvent à rejeter la compétence du juge administratif et conclure à la compétence du juge judiciaire (Voir en ce sens le commentaire réalisé pour cette lettre de jurisprudence : M.-O. Diemer, « Homologation des transactions et compétence du juge administratif », T.A de Nice, *M. H et Mme H*, n° 1800115, *Lettre de jurisprudence du TA de Nice*, n° 47, novembre 2021).

Le juge administratif en l'espèce rappelle bien une partie du contenu de l'avis de 2002 qui fait suite au rappel du caractère exceptionnel de la recevabilité d'une homologation devant le juge administratif : « *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* ».

**Critère de l'objet du litige ou critères du contrat ?** - Il est vrai qu'en l'absence d'une précision législative ou réglementaire sur le sujet, le domaine de l'homologation des transactions continue d'être perfectionné, du moins encadré par l'effet de la jurisprudence, particulièrement par le Tribunal des conflits. La jurisprudence sur les contrats administratifs obéit d'ailleurs à la même logique : lorsque la loi est muette sur la qualification du contrat, ce sont les critères jurisprudentiels qui viennent au secours du juge. La transaction étant fondamentalement un contrat, la jurisprudence s'est évertuée à calquer les règles d'identification d'un contrat administratif afin de déterminer les règles de recevabilité d'une demande d'homologation d'une transaction. Seulement les formulations ont changé. Le chef d'orchestre est devenu naturellement le tribunal des conflits en la matière au regard de l'incertitude des parties devant tant de complexité dans la répartition des compétences. Après avoir été pendant longtemps la jurisprudence cheffe de file, la décision *Briançon Bus* de 2007, doit désormais laisser la place à la jurisprudence *Société Guyacom* de 2022.

Il s'agira donc de rappeler la portée de cet arrêt récent du Tribunal des conflits pour comprendre éventuellement la solution du Tribunal administratif en l'espèce.

**Un héritage direct de TC, 7 février 2022, Société Guyacom ?** – Il faut se focaliser sur les considérants n° 3 et n° 7 de la décision du TC qui précisent respectivement qu' : « *Une transaction est, en principe, un contrat de nature civile et son homologation comme les litiges nés de son exécution relèvent de la compétence de la juridiction judiciaire, hormis le cas où elle a pour objet le règlement ou la prévention de différends pour le jugement desquels la juridiction administrative est principalement compétente* », et qu'il « *résulte de ce qui précède que ces deux contrats, conclus entre personnes morales de droit privé, présentent le caractère de contrat de droit privé et que les différends nés de leur exécution relèveraient de la juridiction judiciaire* ».

Le tribunal a-t-il appliqué ce raisonnement ? Des jurisprudences du tribunal des conflits, il semble en effet se dégager deux raisonnements différents : soit en effet le juge se concentre sur l'objet du litige qui permet d'attirer et d'imprimer la couleur administrative au contrat en cause, soit il se focalise sur la nature même du contrat et l'application traditionnelle des critères jurisprudentiels suffisent (ce que semblait privilégier le Tribunal des conflits en 2007 : T. C., 18 juin 2007, *Société Briançon Bus, Brunet*, n° 3600) Les juridictions semblent toutefois mêler les deux approches pour se convaincre d'une incompétence de leur propre juridiction.

Le raisonnement du tribunal administratif de Nice est le suivant : il ne s'embarrasse pas d'un rappel du régime juridique en droit public et axe son raisonnement sur la nature civile du contrat de transaction à l'instar de *Guyacom*. L'article L. 423-1 du code des relations entre le public et l'administration traite cependant du contrat de transaction même s'il se présente comme une réplique presque exacte de l'article 2044 du code civil. Toutefois cette nature civile n'ôte pas sa nature contractuelle ou l'éventuel objet administratif du différend. Ces éléments et surtout l'objet du contrat ou du litige peuvent ainsi lui redonner une couleur administrative. Le tribunal évoque bien l'objet du litige : la délivrance de titres de champions par une association à l'égard desquels une Fédération se sentait lésé. Ce qui semblait faire pencher la bascule au profit du juge administratif est immédiatement battu en brèche par un argument massue : l'association

n'utilise pas de prérogatives de puissance publique. Le critère matériel est ramené en avant pourachever le raisonnement.

Le juge judiciaire est ainsi privilégié et la transaction, associée seulement au code civil, retrouve son juge « naturel » lorsqu'il s'agit de l'homologuer.

Cette jurisprudence qui n'est pas isolée parmi d'autres en la matière interroge sur la pertinence du régime de l'homologation des transactions, surtout à l'aune du régime de l'homologation des accords de médiation qui s'en éloignent assurément.

Une remarque importante cependant : la politique jurisprudentielle à l'égard de l'homologation des transactions ne doit pas prendre le pas sur le constat d'un succès de l'outil amiable. En effet, la transaction est utilisée abondamment par les autorités administratives et dans le champ du droit public. Seulement, le fait de vouloir s'assurer de sa légalité auprès du juge administratif doit recouvrir certaines conditions que le juge s'attache à faire respecter à la lettre et ainsi à décliner sa compétence.

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NICE**

**N° 1904068**

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

M. [REDACTED]

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Mme Sarah Kolf  
Rapporteure

Le tribunal administratif de Nice

M. Marc Herold  
Rapporteur public

(4ème Chambre)

Audience du 19 mai 2022  
Décision du 16 juin 2022

19-04-01-02

19-04-02-05

C +

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés les 14 août et 12 novembre 2019 et le 1<sup>er</sup> avril 2020, M. [REDACTED] représenté par [REDACTED], demande au tribunal :

1<sup>o</sup>) de prononcer la décharge des cotisations supplémentaires d'impôt sur le revenu et de contributions sociales auxquelles il a été assujetti au titre de l'année 2016, en droits et pénalités ;

2<sup>o</sup>) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 5 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- l'indemnité de 80 500 euros que lui a versée la société [REDACTED] conformément au jugement du tribunal de commerce de Rouen en date du 5 août 2016 est constitutive d'une indemnité de révocation de dirigeant, dès lors qu'il était en réalité placé dans une relation de subordination vis-à-vis de cette société, caractérisé par l'exécution d'un contrat de travail, et qu'il était dirigeant de fait de sa filiale française ;

- cette indemnité doit être exonérée de l'impôt sur le revenu en application des dispositions du 2 de l'article 80 duodecies du code général des impôts.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 16 octobre 2019 et le 24 février 2020, le directeur départemental des finances publiques des Alpes-Maritimes conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- l'indemnité allouée par le tribunal de commerce de Rouen trouve sa source dans l'inexécution d'un contrat de prestation de services ; il s'agit d'une recette professionnelle venant compenser une perte temporaire ;
- le lien de subordination entre [REDACTED] et la société [REDACTED] n'est pas établi ; ils étaient liés par un contrat de prestation de services ;
- l'indemnité allouée a correctement été imposée dans la catégorie des bénéfices non commerciaux.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

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

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Kolf, rapporteure,
- les conclusions de M. Herold, rapporteur public,
- et les observations de M. Boutin.

Une note en délibéré présentée par M. Boutin a été enregistrée le 23 mai 2022.

Considérant ce qui suit :

1. M. [REDACTED] exerçait, en qualité d'autoentrepreneur, une activité de conseil pour le compte de la société de droit britannique T [REDACTED], au sein de sa filiale française, la société à responsabilité limitée (SARL) [REDACTED]. Ayant cessé d'exercer son activité à l'initiative de la société T [REDACTED], M. Boutin a perçu, en vertu d'un jugement du tribunal du commerce de Rouen du 5 août 2016, une indemnité d'un montant de 80 500 euros. A l'issue d'un contrôle sur pièces, l'administration fiscale a estimé que cette somme devait être imposée dans la catégorie des bénéfices non commerciaux et a, en conséquence, assujetti M. [REDACTED] à des cotisations supplémentaires d'impôt sur le revenu et de contributions sociales au titre de l'année 2016, selon la procédure de rectification contradictoire. M. [REDACTED] demande la décharge de ces impositions, en droits et pénalités.

2. En premier lieu, d'une part, aux termes de l'article 92 du code général des impôts : « *1. Sont considérés comme provenant de l'exercice d'une profession non commerciale ou comme revenus assimilés aux bénéfices non commerciaux, les bénéfices des professions libérales, des charges et offices dont les titulaires n'ont pas la qualité de commerçants et de toutes occupations, exploitations lucratives et sources de profits ne se rattachant pas à une autre catégorie de bénéfices ou de revenus (...)*1. Le bénéfice à retenir dans les bases de l'impôt sur le revenu est constitué par l'excédent des recettes totales sur les dépenses nécessitées par l'exercice de la profession. Sous réserve des dispositions de l'article 151 sexies, il tient compte des gains ou des pertes provenant soit de la réalisation des éléments d'actif affectés à l'exercice de la profession, soit des cessions de charges ou d'offices, ainsi que de toutes indemnités reçues en contrepartie de la cessation de l'exercice de la

*profession ou du transfert d'une clientèle (...) ». Et aux termes de l'article 93 du même code : « 1. Le bénéfice à retenir dans les bases de l'impôt sur le revenu est constitué par l'excédent des recettes totales sur les dépenses nécessitées par l'exercice de la profession. Sous réserve des dispositions de l'article 151 sexies, il tient compte des gains ou des pertes provenant soit de la réalisation des éléments d'actif affectés à l'exercice de la profession, soit des cessions de charges ou d'offices, ainsi que de toutes indemnités reçues en contrepartie de la cessation de l'exercice de la profession ou du transfert d'une clientèle (...) ».*

3. Il résulte de l'instruction que M. [REDACTED], qui s'est lui-même déclaré, en mai 2013, en qualité d'autoentrepreneur auprès du registre du commerce et des sociétés de Cannes, a signé le 13 juin 2014 avec la société T [REDACTED] un contrat de « prestation indépendante de services », dans le but de représenter la société au sein de sa filiale française, la SARL [REDACTED] et de relancer la marque Abel Auto en France, en Europe, au Moyen-Orient et en Afrique. Il résulte des termes de ce contrat, qui désignent les parties comme « prestataire de services » et « client », que M. Boutin était autonome dans l'organisation de son activité, s'agissant tant de son lieu de travail que de ses horaires, et qu'il était rémunéré par des honoraires, alors même qu'ils étaient fixés par avance et facturés pour chaque mois de prestation. Il résulte en outre des stipulations du contrat qu'il incombait à M. [REDACTED] de veiller à respecter la législation fiscale et sociale applicable aux autoentrepreneurs, y compris en matière de taxe sur la valeur ajoutée. Si l'intéressé fait valoir qu'il devait se consacrer à plein temps à son activité pour la société T [REDACTED] dont il recevait des ordres et instructions et dont il devait respecter la politique générale, il ne résulte pas de l'instruction qu'il aurait reçu des directives quant à l'organisation et à l'exécution de son travail. Ainsi, les obligations qui pouvaient peser sur M. [REDACTED] en application du contrat conclu le 13 juin 2014 ne sauraient le placer dans un état de subordination vis-à-vis de la société T [REDACTED] de nature à le faire regarder comme un salarié de cette société. Il s'ensuit que c'est à bon droit que l'administration fiscale a imposé la somme de 80 500 euros, perçue à la suite de la rupture de son contrat de prestation de services, dans la catégorie des bénéfices non-commerciaux.

4. En second lieu, aux termes de l'article 79 du code général des impôts : « *Les traitements, indemnités, émoluments, salaires, pensions et rentes viagères concourent à la formation du revenu global servant de base à l'impôt sur le revenu* ». Et aux termes de l'article 80 duodecies de ce code : « *1. Toute indemnité versée à l'occasion de la rupture du contrat de travail constitue une rémunération imposable, sous réserve des dispositions suivantes. (...) / 2. Constitue également une rémunération imposable toute indemnité versée, à l'occasion de la cessation de leurs fonctions, aux mandataires sociaux, dirigeants et personnes visés à l'article 80 ter. Toutefois, en cas de cessation forcée des fonctions, notamment de révocation, seule la fraction des indemnités qui excède trois fois le plafond mentionné à l'article L. 241-3 du code de la sécurité sociale est imposable* ».

5. M. Boutin ne saurait utilement se prévaloir de la circonstance qu'il aurait été dirigeant de fait de la SARL [REDACTED] et que l'indemnité litigieuse serait constitutive d'une indemnité de révocation d'un dirigeant exonérée d'impôt sur le revenu en application des dispositions de l'article 80 duodecies du code général des impôts, dès lors que cette indemnité lui a été versée par la société de droit britannique T [REDACTED] avec qui il avait conclu le contrat de prestation de services, et non par la société française dont il soutient être le dirigeant de fait.

6. Il résulte de ce qui précède que les conclusions à fin de décharge présentées par M. [REDACTED] doivent être écartées ainsi que, par voie de conséquence, celles présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

## D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : La requête de M. [REDACTED] est rejetée.

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

Délibéré après l'audience du 19 mai 2022, à laquelle siégeaient :

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

Rendu public par mise à disposition au greffe le 16 juin 2022.

La rapporteure,

La présidente,

Signé

Signé

S. KOLF

P. ROUSSELLE

La greffière,

Signé

C. SUSSEN

La République mande et ordonne au ministre de l'économie, des finances, de la souveraineté industrielle et numérique 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° 1903192**

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

Société [REDACTED]

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Mme Sarah Kolf  
Rapporteure

Le tribunal administratif de Nice

M. Marc Herold  
Rapporteur public

(4ème Chambre)

Audience du 16 juin 2022  
Décision du 30 juin 2022

19-06-02-05

C+

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 4 juillet 2019 et le 19 avril 2022, la société civile immobilière de construction-vente [REDACTED], représentée par [REDACTED] demande au tribunal :

1°) de prononcer la décharge du rappel de taxe sur la valeur ajoutée mis à sa charge au titre de la période du 1<sup>er</sup> juillet 2016 au 31 juillet 2016, en droits et pénalités ;

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

Elle soutient que :

- l'acte notarié du 26 juillet 2016, qui renvoie à un acte ultérieur, n'est pas constitutif d'un acte de vente en l'état futur d'achèvement ; cet acte a uniquement porté transfert de propriété du terrain ;

- tant l'acte du 26 juillet 2016 que l'acte de vente en l'état futur d'achèvement du 25 janvier 2018 prévoient que la compensation entre une partie du prix de vente du terrain et le prix de vente de l'immeuble à construire n'interviendrait que le jour de la livraison des biens visés par la vente en l'état futur d'achèvement ;

- l'acte notarié du 26 juillet 2016 ne constitue ni le fait générateur d'une vente en l'état futur d'achèvement ni un paiement susceptible de rendre la taxe sur la valeur ajoutée exigible ;

- la solution dégagée dans l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Lyon n° 14LY02141, dont se prévaut l'administration fiscale, n'est pas transposable au cas d'espèce ;

- l'application de la majoration de 40 % pour manquement délibéré n'est pas justifiée, dès lors qu'aucune preuve de mauvaise foi de sa part n'est rapportée.

Par un mémoire en défense, enregistré le 7 novembre 2019, le directeur départemental des finances publiques des Alpes-Maritimes conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- la taxe sur la valeur ajoutée doit être acquittée au jour de l'acte qui organise le transfert de propriété, c'est-à-dire le jour de l'acte de la vente en l'état futur d'achèvement, soit, en l'espèce, le 26 juillet 2016 ;

- le fait que ce premier acte renvoie à un acte ultérieur n'est pas de nature à changer la date d'exigibilité de la taxe sur la valeur ajoutée ;

- l'application de la majoration de 40 % pour manquement délibéré est justifiée, dès lors que la société requérante, qui, en qualité de professionnelle de l'immobilier, doit connaître parfaitement les règles déclaratives et d'exigibilité en matière de taxe sur la valeur ajoutée, ne saurait faire état d'une simple négligence ; en outre, il apparaît qu'elle n'a déclaré les montants de taxe sur la valeur ajoutée ni sur la déclaration CA3 de juillet 2016 ni sur aucune des déclarations CA3 qui ont suivi jusqu'au terme du mois de décembre 2018.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

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

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Kolf, rapporteure,
- et les conclusions de M. Herold, rapporteur public.

Considérant ce qui suit :

1. La société civile de construction-vente [REDACTED], qui a pour objet social la construction d'un ensemble immobilier comprenant des locaux à usage d'habitation, a été, à l'issue d'un contrôle, assujettie, selon la procédure de rectification contradictoire, à un rappel de taxe sur la valeur ajoutée pour la période allant du 1<sup>er</sup> juillet 2016 au 31 juillet 2016, le service vérificateur ayant estimé qu'aux termes de l'acte notarié du 26 juillet 2016 organisant notamment le transfert de propriété du terrain à construire, les biens immobiliers ayant fait l'objet d'une dation en paiement avaient été vendus en tant qu'immeubles à construire par la société [REDACTED], de sorte que la cession de ces biens devait être soumise à la taxe sur la valeur ajoutée au titre du mois de juillet 2016. Par la présente requête, la société [REDACTED] demande la décharge de ces impositions, en droits et pénalités, d'un montant total de 100 229 euros.

Sur les conclusions à fin de décharge :

En ce qui concerne le bien-fondé du rappel de droits de TVA :

2. Aux termes de l'article 269 de ce code : « *1 Le fait générateur de la taxe se produit : (...) / a bis) Pour les livraisons d'immeubles à construire, lors de chaque versement des sommes correspondant aux différentes échéances prévues par le contrat en fonction de l'avancement des travaux ; (...)* ».

3. Il résulte de ces dispositions, lues à la lumière de l'interprétation de l'article 65 de la directive 2006/112/CE du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée dont elles assurent la transposition, retenue par la Cour de justice de l'Union européenne notamment dans ses arrêts Orfey Bulgaria du 19 décembre 2012 (aff. C-549/11) et Efir OOD du 7 mars 2013 (aff. C-19/12), que si le fait générateur de la taxe sur la valeur ajoutée et son exigibilité interviennent en principe au moment où la livraison du bien ou la prestation de services est effectuée, la taxe devient toutefois exigible, en cas de dation en paiement, dès la livraison du terrain qui en constitue la contrepartie. Pour que la taxe sur la valeur ajoutée soit exigible avant que le bien à construire n'ait été livré, il faut, d'une part, que tous les éléments pertinents du fait générateur, c'est-à-dire de la future prestation, soient déjà connus et donc, en particulier, que, au moment du versement de l'acompte, les biens ou les services soient désignés avec précision et, d'autre part, que la réalisation de la prestation ne soit pas incertaine.

4. En l'espèce, il résulte de l'instruction qu'aux termes d'un acte du 26 juillet 2016, la société [REDACTED] a acquis auprès d'un particulier une parcelle de terrain, [REDACTED] sur laquelle était édifiée une construction à usage d'habitation destinée à être démolie. L'acte stipulait que le prix de vente de 842 008 euros avait été, pour partie, payé comptant par la société acquéreuse pour une somme de 400 000 euros et que le solde du prix serait payable par la remise par la société acquéreuse au vendeur du terrain de plusieurs lots, précisément identifiés et intégrés dans un ensemble immobilier à édifier par la société sur le terrain vendu. Il résulte ainsi de ces stipulations contractuelles que la société [REDACTED] s'est engagée, à titre de dation en paiement, à livrer au vendeur du terrain des appartements identifiés avec précision, nonobstant le choix donné à ce dernier entre deux appartements précisément désignés, au sein d'un immeuble à construire par elle sur le terrain cédé par le vendeur, dont le transfert de propriété est intervenu au jour de cet acte, et en échange d'un prix déterminé. Dans ces conditions, tous les éléments du fait générateur étaient déjà connus lors de la conclusion de l'acte notarié du 26 juillet 2016, qui était constitutif d'un engagement ferme et certain, malgré le renvoi à un acte ultérieur pour finaliser les modalités pratiques de l'opération. Il s'ensuit que la taxe sur la valeur ajoutée sur l'immeuble à construire était, en application des dispositions du a bis) du 1° de l'article 269 du code général des impôts, exigible dès le 26 juillet 2016, date de livraison du terrain à construire et que c'est à bon droit que l'administration fiscale a rappelé, au titre du mois de juillet 2016, les droits de taxe sur la valeur ajoutée non déclarés par la société requérante.

En ce qui concerne les pénalités pour manquement délibéré :

5. Aux termes de l'article 1729 du code général des impôts : « *Les inexactitudes ou les omissions relevées dans une déclaration ou un acte comportant l'indication d'éléments à retenir pour l'assiette ou la liquidation de l'impôt ainsi que la restitution d'une créance de nature fiscale dont le versement a été indûment obtenu de l'État entraînent l'application d'une majoration de : a. 40 % en cas de manquement délibéré (...)* ». Il résulte de ces dispositions que la pénalité pour mauvaise foi a pour seul objet de sanctionner la méconnaissance par le

contribuable de ses obligations déclaratives. Pour établir cette mauvaise foi, l'administration doit apporter la preuve, d'une part, de l'insuffisance, de l'inexactitude ou du caractère incomplet des déclarations et, d'autre part, de l'intention de l'intéressé d'échapper à l'impôt. Pour établir le caractère intentionnel du manquement du contribuable à son obligation déclarative, l'administration doit se placer au moment de la déclaration ou de la présentation de l'acte comportant l'indication des éléments à retenir pour l'assiette ou la liquidation de l'impôt.

6. D'une part, la circonstance que la société [REDACTED] n'a pas déclaré la taxe sur la valeur ajoutée litigieuse dans ses déclarations CA3 suivant celle du mois de juillet 2016 est sans incidence sur le bien-fondé des pénalités litigieuses, étant postérieure à la déclaration comportant l'indication des éléments à retenir pour l'assiette de l'impôt. D'autre part, en se bornant à se prévaloir de la qualité de professionnelle de l'immobilier de la société [REDACTED], l'administration fiscale ne peut être regardée, eu égard à la complexité des règles de droit applicables au litige, comme apportant la preuve, qui lui incombe, de l'intention de la société requérante d'échapper à l'impôt. Par suite, la société [REDACTED] est fondée à demander la décharge des pénalités mises à sa charge, d'un montant de 27 273 euros.

Sur les frais liés au litige :

7. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mis à la charge de l'Etat, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante au principal, le versement de la somme que demande la société requérante au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : La société [REDACTED] est déchargée des pénalités pour manquement délibéré appliquées au rappel de taxe sur la valeur ajoutée mis à sa charge au titre de la période allant du 1<sup>er</sup> au 31 juillet 2016, d'un montant de 27 273 (vingt-sept mille deux cent soixante-treize) euros.

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

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à la société civile de construction-vente [REDACTED] et au directeur départemental des finances publiques des Alpes-Maritimes.

Délibéré après l'audience du 16 juin 2022, 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 30 juin 2022.

La rapporteure,

signé

S. KOLF

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 souveraineté industrielle et numérique en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

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

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NICE**

N°2200760

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

M. [REDACTED]  
(Elections municipales et communautaires  
de Menton)

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Mme Anne-Claire Chaumont  
Rapporteure

Le tribunal administratif de Nice  
(5ème Chambre)

Mme Mélanie Moutry  
Rapporteure publique

Audience du 21 juin 2022  
Décision du 28 juin 2022

28-04-05  
C

Vu la procédure suivante :

Par une protestation et un mémoire, enregistrés le 11 février 2022 et le 17 juin 2022,  
M. [REDACTED] demande au tribunal :

1°) d'annuler l'élection de M. [REDACTED] au conseil municipal de Menton ;

2°) de déclarer M. [REDACTED] inéligible pour une durée de trois ans ;

3°) d'annuler les opérations électorales qui se sont déroulées le 30 janvier 2022 et le 6 février 2022 en vue de la désignation des conseillers municipaux de la commune de Menton.

Il soutient que :

- M. [REDACTED] n'était pas éligible comme conseiller municipal dans la commune de Menton dès lors qu'il n'y a pas sa résidence ;  
- la démarche de M. [REDACTED] constitue une manœuvre qui a faussé les résultats des scrutins.

Par un mémoire, enregistré le 17 février 2022, Mme [REDACTED] conclut à ce que la protestation de M. [REDACTED] soit accueillie.

Elle soutient que :

- M. [REDACTED] était inéligible ;

- la candidature irrégulière de M. [REDACTED] a eu une influence sur la sincérité du scrutin en raison du faible écart de voix entre les différentes listes ;

- M. [REDACTED] et ses soutiens ont méconnu les dispositions de l'article L. 48-2 du code électoral ; ils ont porté à la connaissance du public un élément nouveau de polémique électorale sans que ses adversaires puissent y répondre utilement avant la fin de la campagne ;

- M. [REDACTED] et ses soutiens ont diffusé des fausses nouvelles en méconnaissant des dispositions de l'article L. 97 du code électoral ;

- M. [REDACTED] a utilisé les moyens de la commune de Menton au profit de sa campagne électorale, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 52-8 du code électoral.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 25 février 2022 et le 14 juin 2022, M. [REDACTED] conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de M. [REDACTED] une somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il fait valoir que son domicile réel est bien situé sur la commune de Menton.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code électoral ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique du 21 juin 2022 :

- le rapport de Mme Chaumont, conseillère,
- les conclusions de Mme Moutry, rapporteure publique,
- et les observations de M. [REDACTED], requérant.

M. Pelletier a produit une note en délibéré le 27 juin 2022.

Considérant ce qui suit :

1. A l'issue des opérations électorales qui se sont déroulées les 30 janvier 2022 et 6 février 2022 en vue de la désignation des conseillers municipaux de la commune de Menton (Alpes-Maritimes), qui compte plus de 9 000 habitants, ont notamment été élus au second tour de scrutin M. [REDACTED], Mme [REDACTED] et M. [REDACTED]. Par une protestation enregistrée au tribunal le 11 février 2022, M. [REDACTED] demande au tribunal d'annuler les opérations électorales et de déclarer M. [REDACTED] inéligible pour une durée de trois ans.

Sur les conclusions à fin d'annulation des opérations électorales :

2. En premier lieu, aux termes du deuxième alinéa de l'article L. 228 du code électoral : « *Sont éligibles au conseil municipal tous les électeurs de la commune et les citoyens inscrits au rôle des contributions directes ou justifiant qu'ils devaient y être inscrits au 1er janvier de l'année de l'élection* ». Aux termes de l'article L. 11 du même code : « *I.- Sont inscrits sur la liste électorale de la commune, sur leur demande : / 1° Tous les électeurs qui ont leur*

*domicile réel dans la commune ou y habitent depuis six mois au moins et leurs enfants de moins de 26 ans ; / 2° Ceux qui figurent pour la deuxième fois sans interruption, l'année de la demande d'inscription, au rôle d'une des contributions directes communales et, s'ils ne résident pas dans la commune, ont déclaré vouloir y exercer leurs droits électoraux. Tout électeur ou toute électrice peut être inscrit sur la même liste que son conjoint au titre de la présente disposition ; / 2° bis Ceux qui, sans figurer au rôle d'une des contributions directes communales, ont, pour la deuxième fois sans interruption l'année de la demande d'inscription, la qualité de gérant ou d'associé majoritaire ou unique d'une société figurant au rôle, dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'Etat ; / 3° Ceux qui sont assujettis à une résidence obligatoire dans la commune en qualité de fonctionnaires (...) ». S'il n'appartient pas au juge de l'élection d'apprécier si un électeur inscrit sur les listes électorales remplit effectivement la condition de domicile exigée par l'article L. 11 du code électoral, il lui incombe de rechercher si des manœuvres dans l'établissement de la liste électorale ont altéré la sincérité du scrutin.*

3. Il résulte de l'instruction que M. [REDACTED] a contesté devant le tribunal de proximité de Menton l'inscription de M. [REDACTED] sur la liste électorale de la commune de Menton. Par un jugement du 26 janvier 2022, ce tribunal a rejeté sa requête. Ce jugement, rendu en dernier ressort, a force de chose jugée. Par suite, le grief tiré de ce que la domiciliation à Menton de M. [REDACTED] tête de la liste « Menton avec Vous » a constitué une manœuvre ayant altéré la sincérité du scrutin ne peut qu'être écarté.

4. En second lieu, les griefs tirés de la méconnaissance des articles L. 48-2, L. 52-8 et L. 97 du code électoral, lesquels n'ont pas un caractère d'ordre public, n'ont été formulés par Mme [REDACTED] devant le tribunal administratif qu'après l'expiration du délai de recours contentieux de cinq jours imparti par l'article R. 113 du code électoral. Ils constituent des griefs distincts de celui qu'a invoqué M. [REDACTED] en temps utile et tiré de ce que l'inscription de M. [REDACTED] sur la liste électorale constitue une manœuvre. Par suite, ces griefs sont irrecevables et ne peuvent qu'être écartés.

5. Il résulte de tout ce qui précède que la protestation de M. [REDACTED] doit être rejetée.

Sur les frais de procédure :

6. 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. Les parties peuvent produire les justificatifs des sommes qu'elles demandent et 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* ».

7. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'il soit mis à la charge de M. [REDACTED], qui n'est pas la partie perdante à l'instance, la somme demandée à ce titre par M. [REDACTED].

8. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit à la demande présentée à ce titre par M. [REDACTED].

**D E C I D E :**

Article 1<sup>er</sup>: La protestation de M. [REDACTED] est rejetée.

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

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à M. [REDACTED]

[REDACTED] et au préfet des Alpes-Maritimes

Copie en sera adressée à la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques.

Délibéré après l'audience du 21 juin 2022, 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 28 juin 2022.

La rapporteure,

Le président,

*signé*

*signé*

A-C. CHAUMONT

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 les huissiers de justice à ce que requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

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

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NICE**

N°2004213

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

SOCIÉTÉ [REDACTED]

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Mme Anne-Claire Chaumont  
Rapporteure

Le tribunal administratif de Nice

Mme Mélanie Moutry  
Rapporteure publique

(5ème Chambre)

Audience du 3 mai 2022  
Décision du 24 mai 2022

49-05-02

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 16 octobre 2020, la société [REDACTED], représentée par Me Ingelaere, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 8 octobre 2020 par lequel le maire de Nice a ordonné la fermeture de l'établissement de restauration [REDACTED] situé au [REDACTED] à Nice ;

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

Elle soutient que :

- l'arrêté a été pris par une autorité incompétente, le signataire de la décision attaquée n'ayant pas reçu délégation ;

- il méconnaît le principe du contradictoire ;

- il est entaché d'inexactitude matérielle des faits ;

- la mesure de fermeture est disproportionnée au regard des troubles qu'elle entend prévenir.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 22 octobre 2021 et le 26 janvier 2022, la commune de Nice, représentée par Me Daboussy, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de la société [REDACTED] une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

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

Par ordonnance du 18 janvier 2022 la clôture d'instruction a été fixée au 9 février 2022.

Par lettre du 20 avril 2022, les parties ont été informées, en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, que la décision à intervenir est susceptible d'être fondée sur un moyen relevé d'office tiré de l'incompétence du maire pour prendre un arrêté sur le fondement de l'article L. 521-5 du code de la consommation.

Par un mémoire, enregistré le 22 avril 2022, la commune de Nice, représentée par Me Daboussy, a présenté des observations en réponse à la communication du moyen relevé d'office.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le règlement (CE) n° 852/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires ;

- le code de la consommation ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique du 3 mai 2022 :

- le rapport de Mme Chaumont, conseillère,
- les conclusions de Mme Moutry, rapporteure publique,
- et les observations de Me Daboussy, représentant la ville de Nice.

Une note en délibérée présentée pour la ville de Nice a été enregistrée le 4 mai 2022.

Considérant ce qui suit :

1. La société [REDACTED] exploite un fonds de commerce de restauration rapide à l'enseigne [REDACTED] situé au [REDACTED] à Nice. A la suite d'une visite de contrôle effectuée le 7 octobre 2020 par les inspecteurs de la cellule d'intervention mutualisée de la police municipale de la ville de Nice, un certain nombre de manquements aux règles sanitaires a été constaté. Par un arrêté n° 2020-77 du 8 octobre 2020, le maire de Nice a ordonné la fermeture administrative de cet établissement et a subordonné sa réouverture à la constatation par les inspecteurs de la salubrité de la réalisation des mesures correctives listées dans l'arrêté. Par la présente requête, la société [REDACTED] demande au tribunal d'annuler cet arrêté.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. En premier lieu, par un arrêté n° 2020 CAB 5 VDN du 15 juillet 2020, régulièrement publié au recueil des actes administratifs de la ville de Nice, le maire de Nice a donné délégation de fonction et de signature à M. [REDACTED], 5<sup>ème</sup> adjoint, pour signer tous actes dans le domaine de la santé, de l'environnement et du bien-être. Par suite, le moyen tiré de l'incompétence de l'auteur de l'acte manque en fait et doit être écarté.

3. En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration : « *Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent. A cet effet, doivent être motivées les décisions qui : 1° Restreignent l'exercice des libertés publiques ou, de manière générale, constituent une mesure de police (...)*La motivation exigée par le présent chapitre doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision ». Aux termes de l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration : « *Exception faite des cas où il est statué sur une demande, les décisions individuelles qui doivent être motivées en application de l'article L. 211-2, ainsi que les décisions qui, bien que non mentionnées à cet article, sont prises en considérations de la personne, sont soumises au respect d'une procédure contradictoire préalable* ». Et aux termes de l'article L. 121-2 de ce code : « *Les dispositions de l'article L. 121-1 ne sont pas applicables : 1° En cas d'urgence ou de circonstances exceptionnelles (...)* ».

4. Il ressort des pièces du dossier et il est constant qu'aucune procédure contradictoire n'a été mise en œuvre avant l'édiction de l'arrêté attaqué. Cependant, lors de l'inspection réalisée au sein de l'établissement exploité par la société [REDACTED], les inspecteurs de la salubrité ont constaté de nombreux et graves manquements aux règles d'hygiène et d'entretien général des lieux et installations présentant des dangers pour la santé publique. La gravité des risques encourus par les consommateurs caractérisait une situation d'urgence, justifiant la fermeture immédiate de l'établissement sans que la société requérante n'ait été mise à même de présenter ses observations dans les conditions prévues par l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration. Par suite, le moyen tiré de l'absence de procédure contradictoire préalable à l'adoption de l'arrêté litigieux doit être écarté.

5. En troisième lieu, il ressort du rapport de l'inspecteur de salubrité du 7 octobre 2020, qui fait foi jusqu'à preuve du contraire, que de nombreux dysfonctionnements ont été constatés notamment une malpropreté générale des locaux notamment de préparation et de stockage des denrées alimentaires, des matériels et des équipements, une dégradation des revêtements du plafond, du sol et des murs au sous-sol, la présence d'odeurs nauséabondes dans les locaux de préparation et de stockage, la présence d'eau stagnante dans les locaux de stockages, une rupture de la chaîne du froid, un risque de contamination croisée dû à la présence de moisissures et de moucherons dans la zone de stockage des denrées alimentaires ainsi que dans la zone de préparation, l'absence de maîtrise des modalités de conservation de certaines denrées alimentaires avec la présence de fromage à une température de 13,2 °c et de bacon à 16,9°c ainsi que la présence de poubelle à commande non manuelle non fonctionnelle ainsi que l'absence de bac à graisse. Si la société se prévaut de ce que les constats effectués quant à la propreté des locaux et la présence d'eau stagnante est due au fait qu'à l'heure du contrôle, l'établissement était fermé au public et que les équipes procédaient au nettoyage de l'établissement, elle ne conteste pas utilement la multiplicité des manquements aux règles d'hygiène relevés par les inspecteurs de la police municipale. Par ailleurs, si la société requérante se prévaut de ce que le document de « *tempering* » fourni par la société [REDACTED] préconise la mise en place de procédure de mise en température ambiante des produits, elle ne produit pas ce document et la ville de Nice soulève en défense, sans être contestée, que l'application de cette procédure n'impliquait pas d'éteindre le meuble réfrigéré. Par suite, le moyen tiré de ce que l'arrêté attaqué est entaché d'une inexactitude matérielle des faits doit être écarté.

6. En quatrième lieu, le règlement (CE) n° 852/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires dispose, dans son article 3,

que « *les exploitants du secteur alimentaire veillent à ce que toutes les étapes de la production, de la transformation et de la distribution des denrées alimentaires sous leur responsabilité soient conformes aux exigences pertinentes en matière d'hygiène fixées par le présent règlement* ». Il prévoit également que les locaux par lesquels circulent les denrées alimentaires doivent être propres et en bon état d'entretien et que les matières premières et tous les ingrédients entreposés dans une entreprise du secteur alimentaire doivent être conservés dans des conditions adéquates permettant d'éviter toute détérioration néfaste et de les protéger contre toute contamination.

7. Les manquements constatés, notamment la rupture de la chaîne du froid et l'absence de modalité de conservation de certaines denrées alimentaires, étaient de nature à entraîner un risque grave et imminent pour la santé des consommateurs justifiant l'arrêt de l'exploitation de l'établissement de restauration. Ainsi, dans les circonstances très particulières de l'espèce, la mesure de fermeture immédiate, mais provisoire, qui a d'ailleurs conduit à la mise en conformité de l'établissement avec la réglementation et à l'abrogation de l'arrêté attaqué le 10 novembre 2020, ne présente pas un caractère disproportionné par rapport au but d'intérêt général poursuivi.

8. Il résulte de tout ce qui précède que la société [REDACTED] n'est pas fondée à demander l'annulation de l'arrêté du 8 octobre 2020.

Sur les frais de justice :

9. Aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : « *Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue au dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés non compris dans les dépens (...)* ».

10. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'il soit mis à la charge de la commune, qui n'est pas la partie perdante, la somme demandée par la société [REDACTED] au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens.

11. En revanche, il y a lieu de faire droit à la demande présentée à ce titre par la ville de Nice et de mettre à la charge de la société [REDACTED] une somme de 1 000 euros au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

**D E C I D E :**

Article 1<sup>er</sup> : La requête de la société [REDACTED] est rejetée.

Article 2 : La société [REDACTED] versera une somme de 1 000 euros à la ville de Nice au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à la société [REDACTED] et à la ville de Nice.

Délibéré après l'audience du 3 mai 2022, 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 24 mai 2022.

La rapporteure,

Le président,

*signé*

*signé*

A-C. CHAUMONT

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 les huissiers de justice à ce que requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

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

## **La nouvelle compétence du maire en matière de fermeture d'un établissement de restauration**

Au même titre que la notion de service public, la police administrative renvoie à l'une des grandes activités de l'Administration, et consiste à assurer le maintien de l'ordre public au moyen de la prévention contrairement à la police judiciaire qui relève de la répression. L'ordre public correspond traditionnellement à la sécurité, salubrité et tranquillité publiques ainsi qu'à la dignité de la personne humaine ajoutée plus récemment<sup>1</sup>. La police administrative se subdivise en deux sous-catégories renvoyant d'une part à la police administrative générale (ci-après PAG) et d'autre part à la police administrative spéciale (ci-après PAS). Ces deux types de polices se distinguent par leur caractère général ou spécial. En effet, dans le cadre de la PAG, les autorités de police interviennent sans habilitation spécifique textuelle<sup>2</sup>. En revanche, dans le cadre de la PAS, les autorités détiennent leur compétence en matière d'activités spécifiques sur le fondement d'un texte particulier. Parmi ces activités figure par exemple la police des débits de boissons et des restaurants<sup>3</sup> visée dans l'affaire en l'espèce.

### **Le recours à certaines mesures de police : la fermeture administrative**

Afin de prévenir les troubles à l'ordre public, les autorités de police peuvent adopter des mesures de police telles que la fermeture administrative des établissements de restauration pour des raisons notamment d'hygiène.

### **Le rappel des faits**

En l'espèce, le tribunal administratif de Nice a dû statuer sur une mesure de fermeture administrative d'un restaurant prise par le maire de Nice. En effet, faisant suite à une visite de contrôle effectuée le 7 octobre 2020 par les inspecteurs de la cellule d'intervention mutualisée de la police municipale de la ville de Nice ayant révélé un certain nombre de manquements aux règles sanitaires, le maire de Nice a ordonné la fermeture administrative dudit établissement de restauration rapide par un arrêté en date du 8 octobre 2020. Il a par ailleurs subordonné sa réouverture à la constatation par les inspecteurs de la salubrité de la réalisation des mesures correctives listées dans l'arrêté. La société requérante demande donc au tribunal administratif

<sup>1</sup> CE, Ass., 27 oct. 1995, *Commune de Morsang-sur-Orge*, Rec. Lebon p. 372 : le Conseil d'État élargit la notion d'ordre public en y intégrant une nouvelle composante, celle de la dignité de la personne humaine.

<sup>2</sup> Le fondement textuel en matière de PAG est l'article L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales (ci-après CGCT).

<sup>3</sup> Les débits de boissons sont des établissements dans lesquels des boissons alcoolisées sont vendues à titre principal ou accessoire afin d'être consommées sur place ou emportées.

de Nice l'annulation de cet arrêté municipal. Écartant un à un les moyens invoqués par cette-dernière<sup>4</sup>, le tribunal rejette la requête.

### Les pouvoirs de PAG du maire en matière de salubrité

En matière de salubrité publique, en tant qu'autorité de PAG, le maire fonde son intervention sur l'article L. 2212-2 du CGCT selon lequel : « *La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques* ». Ainsi, il peut, pour des raisons d'hygiène, s'appuyer sur l'article précité afin d'adopter des mesures nécessaires pour maintenir et/ou rétablir l'ordre public.

### Les pouvoirs de PAS du maire en matière de salubrité : une nouvelle compétence

Néanmoins, les autorités de PAG peuvent également détenir des compétences en matière de PAS. Le cas échéant, une seule et même autorité cumule deux pouvoirs différents. C'est le cas du maire qui non seulement est une autorité de PAG, dans les limites du territoire communal, mais peut également, depuis la loi de 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique<sup>5</sup>, être compétent en matière de fermeture des débits de boissons et des restaurants comme le prévoit le Code de la santé publique<sup>6</sup> (ci-après CSP).

Jusqu'à l'adoption de cette loi, seul le préfet du département était compétent pour prononcer la fermeture des débits de boissons et des restaurants sur le fondement de trois textes législatifs. En effet, le préfet avait et a toujours le choix entre le Code rural, le Code de la consommation et le Code de la santé publique. Si ce dernier ne prévoit que l'hypothèse de la fermeture, les deux premiers en revanche imposent au préfet, en amont de la décision de fermeture administrative, d'adopter des mesures moins contraignantes<sup>7</sup>.

Cette compétence préfectorale est inchangée, toutefois, le maire peut désormais demander au préfet la délégation de cette dernière. Par conséquent, la compétence du maire, en matière de fermeture des débits de boissons et des restaurants, n'est qu'une faculté. Par ailleurs,

---

<sup>4</sup> Les moyens invoqués tenaient à l'incompétence de l'autorité signataire de la décision attaquée ; au non-respect du principe du contradictoire ; à l'inexactitude matérielle des faits ; ainsi qu'au caractère disproportionné de la mesure de fermeture.

<sup>5</sup> L. n° 2019-1461 du 27 déc. 2019 *relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique*, article 45.

<sup>6</sup> Article L. 3332-15 (2. al 2), CSP.

<sup>7</sup> Article L 233-1, Code rural : « *Lorsque, du fait d'un manquement à l'article L. 231-1 ou à la réglementation prise pour son application, un établissement présente ou est susceptible de présenter une menace pour la santé publique, les agents habilités à cet effet peuvent mettre en demeure l'exploitant de réaliser, dans un délai qu'ils déterminent, les travaux, les opérations de nettoyage, les actions de formation du personnel et les autres mesures nécessaires à la correction de ce manquement ainsi que le renforcement des autocontrôles* » ; Article L. 521-5, Code de la consommation : « *(...) les agents habilités peuvent ordonner toutes mesures correctives, notamment le renforcement des autocontrôles, des actions de formation du personnel, la réalisation de travaux ou d'opérations de nettoyage. En cas de nécessité, l'autorité administrative peut prononcer par arrêté la fermeture de tout ou partie de l'établissement ou l'arrêt d'une ou de plusieurs de ses activités* ».

son champ d'application est plus restreint que celui du préfet. En effet, le maire peut uniquement prononcer la mesure de fermeture administrative « *en cas d'atteinte à l'ordre public, à la santé, à la tranquillité ou à la moralité publiques* ». Le préfet, lui, peut également prononcer cette mesure « *à la suite d'infractions aux lois et règlements relatifs à ces établissements* ».

#### Un mouvement de renforcement des pouvoirs de police du maire

Si cette compétence n'est qu'une faculté pour le maire, elle s'inscrit toutefois dans un mouvement qui semble tendre vers le renforcement des pouvoirs de police du maire que traduit la loi du 27 décembre 2019. En effet, le maire ou le préfet peuvent désormais, en cas de non-respect de l'arrêté de fermeture, infliger une amende pouvant aller jusqu'à 10 000 euros mais également assortir ledit arrêté d'une astreinte par jour de retard en cas de non-exécution de la décision. Aussi, au-delà du domaine des débits de boissons et restaurants, cette loi a pu enrichir les conditions d'exercice du pouvoir de police du maire à plusieurs égards. L'article 53 prévoit par exemple la possibilité pour le maire d'infliger une amende administrative pour tout manquement à un arrêté municipal en matière de police du domaine public ou de police de la vente d'alcool.

#### La combinaison de deux polices administratives dans les mains du maire

En outre, en ayant entre ses mains la PAS des débits de boissons et restaurants, le maire peut donc agir d'une part, et de façon non spécifique, au moyen de l'article fondamental en matière de PAG et, d'autre part, au moyen de l'article du CSP relatif à cette PAS. Il peut ainsi désormais mobiliser cumulativement la PAG et la PAS, tel que cela est admis par la jurisprudence du Conseil d'État<sup>8</sup>, pour prévenir les troubles à la salubrité publique.

#### Le recours traditionnel au contrôle de proportionnalité des mesures de police

L'arrêté municipal en jeu dans cette affaire illustre donc parfaitement l'usage fait par le maire de Nice de cette nouvelle compétence en matière de police spéciale. Que la compétence soit exercée par le préfet ou le maire, l'office du juge administratif en a matière demeure classique. Il procède en effet au traditionnel contrôle de proportionnalité en matière de mesure de police. En effet, depuis le très célèbre arrêt « *Benjamin* » rendu par le Conseil d'État en 1933<sup>9</sup> complété notamment en 2011<sup>10</sup>, le juge administratif soumet les mesures de police au « triple test de proportionnalité », c'est-à-dire qu'il vérifie qu'elles sont adaptées, nécessaires et proportionnées à la défense de l'ordre public. Concrètement, cela implique que la mesure doit être la moins attentatoire possible aux libertés individuelles et la plus adaptée possible au trouble identifié. Or, le juge précise en l'espèce que la rupture de la chaîne du froid et l'absence de modalité de conservation de certaines denrées alimentaires sont de nature à entraîner un

---

<sup>8</sup> CE, SSR., 27 juillet 2015, *Commune d'Hébuterne*, n° 367484 : le Conseil d'État admet le cumul des pouvoirs de police lorsque PAG et PAS sont détenus par une même autorité administrative.

<sup>9</sup> CE, 19 mai 1933, *Sieur Benjamin et Syndicat d'initiative de Nevers*, n° 17413.

<sup>10</sup> CE, Ass., 26 décembre 2011, *Association pour la promotion de l'image et autres*, n° 317837.

risque grave et imminent pour la santé des consommateurs. Par conséquent, il relève que la mesure de fermeture immédiate mais provisoire est proportionnée au regard de la gravité des manquements constatés relatifs à l'hygiène de l'établissement écartant alors le moyen tiré du caractère disproportionné de l'arrêté.

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NICE**

N° 1902019

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

M. [REDACTED] et M. [REDACTED]

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Mme Anne-Claire Chaumont  
Rapporteure

Le tribunal administratif de Nice

Mme Mélanie Moutry  
Rapporteure publique

(5ème Chambre)

Audience du 31 mai 2022  
Décision du 21 juin 2022

45-05-08  
C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 23 avril 2019 et le 18 décembre 2020, M. [REDACTED] et M. [REDACTED], représentés par Me Aonzo, demandent au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 4 février 2019 par laquelle le maire de la commune de L'Escarène a rejeté leur demande d'exhumation des restes funèbres de leur mère et de leurs grands-parents ;

2°) d'annuler la note du maire de la commune de L'Escarène sur la concession n° [REDACTED] du 15 mars 2018 ;

3°) d'enjoindre au maire de la commune de l'Escarène de leur délivrer l'autorisation demandée dans un délai d'un mois à compter de la notification du jugement à intervenir, sous astreinte de 150 euros par jour de retard ;

4°) de mettre à la charge de la commune de L'Escarène une somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- la décision attaquée est insuffisamment motivée ;
- elle est entachée d'une erreur de droit ; le maire ne peut fonder le refus de délivrer l'autorisation d'exhumation sur la seule volonté du défunt dont l'appréciation appartient exclusivement au juge judiciaire ;
- en l'espèce, les enfants de la défunte ont donné leur accord pour l'exhumation ;

- seul un motif d'ordre public est susceptible d'être opposé à la demande d'exhumation.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 13 mai 2019 et le 6 mars 2020, la commune de L'Escarène conclut au rejet de la requête.

Elle fait valoir que :

- ayant connaissance d'un désaccord sur l'exhumation demandée, elle a sollicité l'association des maires de France qui lui a recommandé de rester sur la valeur testamentaire du défunt ;

- elle se conformera à la décision de la juridiction administrative pour répondre favorablement ou non à la demande des requérants.

Par ordonnance du 8 juin 2021, la clôture d'instruction a été fixée au 16 juillet 2021 à 12 heures.

Par courrier du 6 mai 2022, 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 à fin d'annulation de la décision du 4 février 2019, cette dernière étant une décision confirmative de la décision du 15 mars 2018 et de la tardiveté des conclusions à fin d'annulation de la décision du 15 mars 2018.

Par un mémoire enregistré le 27 mai 2022, M. [REDACTED] et M. [REDACTED] ont présenté des observations sur ce moyen relevé d'office, qui ont été communiquées à la commune de l'Escarène.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

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

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique du 31 mai 2022 :

- le rapport de Mme Chaumont, conseillère,
- les conclusions de Mme Moutry, rapporteure publique,
- et les observations de Me Aonzo, représentant M. [REDACTED] et M. [REDACTED].

Considérant ce qui suit :

1. La commune de L'Escarène a accordé, le 1<sup>er</sup> octobre 1963, à M. [REDACTED], une concession funéraire perpétuelle située dans le cimetière de la commune. Mme [REDACTED] [REDACTED] a été inhumée à l'intérieur de cette concession en 1963, aux côtés de son père, M. [REDACTED] et de sa mère, Mme [REDACTED]. M. [REDACTED] est décédé en 2001 et a été inhumé au cimetière à Marseille. Par la décision attaquée du 4 février 2019, le maire de la commune de L'Escarène a refusé de faire droit à la demande de M. [REDACTED] et M. [REDACTED], enfants de M. [REDACTED] et de Mme [REDACTED], d'exhumer les corps de Mme [REDACTED] et de M. et Mme [REDACTED] et les réduire seuls pour être ré-inhumés dans la concession n° [REDACTED].

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. Aux termes de l'article L. 2213-8 du code général des collectivités territoriales : « *Le maire assure la police des funérailles et des cimetières* ». Aux termes de l'article L. 2213-9 du même code : « *Sont soumis au pouvoir de police du maire (...) les inhumations et les exhumations (...)* ». Aux termes de l'article R. 2213-40 de ce code : « *Toute demande d'exhumation est faite par le plus proche parent de la personne défunte. Celui-ci justifie de son état civil, de son domicile et de la qualité en vertu de laquelle il formule sa demande. / L'autorisation d'exhumer le corps est délivrée par le maire de la commune où doit avoir lieu l'exhumation (...)* ». Et aux termes de l'article 3 de la loi du 15 novembre 1887 sur la liberté des funérailles : « *Tout majeur ou mineur émancipé, en état de tester, peut régler les conditions de ses funérailles, notamment en ce qui concerne le caractère civil ou religieux à leur donner et le mode de sa sépulture. / Il peut charger une ou plusieurs personnes de veiller à l'exécution de ses dispositions. / Sa volonté, exprimée dans un testament ou dans une déclaration faite en forme testamentaire, soit par devant notaire, soit sous signature privée, a la même force qu'une disposition testamentaire relative aux biens, elle est soumise aux mêmes règles quant aux conditions de la révocation* ».

3. Il résulte de ces dispositions que, lorsqu'elle est saisie d'une demande d'exhumation, l'autorité administrative compétente doit s'assurer, au vu des pièces fournies par le pétitionnaire, de la réalité du lien familial dont il se prévaut et de l'absence de parent plus proche du défunt que lui. Il appartient, en outre, au pétitionnaire d'attester sur l'honneur qu'il n'existe aucun autre parent venant au même degré de parenté que lui, ou, si c'est le cas, qu'aucun d'eux n'est susceptible de s'opposer à l'exhumation sollicitée. Si l'administration n'a pas à vérifier l'exactitude de cette attestation, elle doit, en revanche, lorsqu'elle a connaissance d'une volonté du défunt qui s'opposerait à l'exhumation, refuser celle-ci en attendant le cas échéant que l'autorité judiciaire se prononce.

4. Il ressort des pièces du dossier que M. [REDACTED] et M. [REDACTED] ont déclaré, dans le corps de leur demande, agir en qualité de plus proches parents de Mme [REDACTED] et de M. et Mme [REDACTED]. Il est constant que les requérants, qui sont les plus proches parents, leur père étant décédé en 2001 et inhumé à Marseille, ont fait part de leur accord pour procéder à l'exhumation des corps, à leur réduction et à leur ré-inhumation dans la concession funéraire. Pour refuser aux requérants l'autorisation d'exhumer les corps de leur mère et de leurs grands-parents maternels, le maire de la commune de L'Escarène s'est fondé sur ce que l'obligation de maintien des corps en l'état dans la concession résulterait d'une directive donnée par M. [REDACTED] en 1996 de sceller définitivement le caveau. Toutefois, cette directive donnée par M. [REDACTED] ne peut être considérée comme étant la manifestation de la volonté du défunt dès lors qu'elle concernait d'autres sépultures que la sienne. Ce motif n'est donc pas au nombre de ceux à raison desquels le maire pouvait, dans l'exercice de ses pouvoirs de police, s'opposer à une exhumation. Dès lors, M. [REDACTED] et M. [REDACTED] sont fondés à soutenir que la décision du maire est entachée d'une erreur de droit.

5. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête, que la décision du 4 février 2019 doit être annulée.

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

6. 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 ».*

7. Eu égard au motif de l'annulation ci-dessus prononcée, il y a lieu d'enjoindre au maire de la commune de L'Escarène de délivrer à M. [REDACTED] et M. [REDACTED] l'autorisation d'exhumer les corps de Mme [REDACTED] et de M. et Mme [REDACTED] et les réduire seuls pour être ré-inhumés dans la concession n° [REDACTED] dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement. En revanche, il n'y a pas lieu d'assortir cette injonction d'une astreinte.

Sur les frais de procédure :

8. 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. Les parties peuvent produire les justificatifs des sommes qu'elles demandent et 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 n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit à la demande présentée à ce titre par M. [REDACTED] et M. [REDACTED].

**D E C I D E :**

Article 1<sup>er</sup> : La décision du 4 janvier 2019 du maire de la commune de L'Escarène rejetant la demande d'exhumation des corps de Mme [REDACTED], de M. [REDACTED] et de [REDACTED] et les réduire seuls pour être ré-inhumés dans la concession n° [REDACTED] est annulée.

Article 2 : Il est enjoint au maire de la commune de L'Escarène de délivrer à M. [REDACTED] et M. [REDACTED] l'autorisation d'exhumer les corps de Mme [REDACTED], de M. [REDACTED] et de Mme [REDACTED] et de les réduire seuls pour être ré-inhumés dans la concession n° [REDACTED] dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement.

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

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à M. [REDACTED], à M. [REDACTED] et à la commune de L'Escarène.

Délibéré après l'audience du 31 mai 2022, à laquelle siégeaient :

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

Rendu public par mise à disposition au greffe le 21 juin 2022.

La rapporteure,

Le président,

signé

signé

A-C. CHAUMONT

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 les huissiers de justice à ce que requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,

Pour le greffier en chef,

Ou par délégation la greffière.

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NICE**

N° 2100655

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

Mme [REDACTED]

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Mme Anne-Claire Chaumont  
Rapporteure

Le tribunal administratif de Nice

Mme Mélanie Moutry  
Rapporteure publique

(5ème Chambre)

Audience du 3 mai 2022  
Décision du 24 mai 2022

66-07-01

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés le 5 février 2021, le 22 juillet 2021 et le 1<sup>er</sup> février 2022, Mme [REDACTED], représentée par Me Cesari, demande au tribunal :

1<sup>o</sup>) d'annuler la décision du 4 décembre 2020 par laquelle l'inspectrice du travail a autorisé son licenciement ;

2<sup>o</sup>) 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.

Elle soutient que :

- la décision a été prise par une autorité incomptente ;  
- elle a été prise au terme d'une procédure irrégulière dès lors que le principe de l'unicité entre enquêteur et décideur a été méconnu, que l'entretien a été réalisé par téléphone, que la décision a été prise au-delà du délai prévu par les dispositions réglementaires et qu'elle n'a pas eu connaissance de l'ensemble des éléments que l'inspectrice du travail a pu recueillir.

Par un mémoire en défense, enregistré le 25 juin 2021, le directeur régional entreprises, concurrence, consommation, travail et emploi (DIRECCTE) Provence Alpes Côte d'Azur conclut au rejet de la requête.

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

Par des mémoires, enregistrés le 18 janvier 2022 et le 11 février 2022, l'association [REDACTED] [REDACTED], représentée par Me Barral, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de Mme [REDACTED] une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par ordonnance du 14 janvier 2022, la clôture d'instruction a été fixée au 3 février 2022 à 12 heures.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code du travail ;
- l'instruction de la direction générale du 3 novembre 2020 relative aux orientations et aux modalités d'intervention du système d'inspection du travail dans le cadre du confinement entré en vigueur le 30 octobre 2020 ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique du 3 mai 2022 :

- le rapport de Mme Chaumont, conseillère,
- les conclusions de Mme Moutry, rapporteure publique,
- et les observations de Me Cesari, représentant Mme [REDACTED], et de Me Barral, représentant l'association [REDACTED].

Considérant ce qui suit :

1. Mme [REDACTED] a été embauchée par l'association [REDACTED] [REDACTED] par contrat à durée indéterminée du 20 septembre 2019, en qualité de médecin du travail. Par courrier du 2 octobre 2020, [REDACTED] a saisi l'inspection du travail d'une demande d'autorisation de licenciement de Mme [REDACTED] pour motif disciplinaire. Par une décision du 4 décembre 2020 dont il est demandé l'annulation, l'inspectrice du travail a autorisé le licenciement de Mme [REDACTED].

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. Aux termes de l'article L. 4623-5 du code du travail : « *Le licenciement d'un médecin du travail ne peut intervenir qu'après autorisation de l'inspecteur du travail dont dépend le service de santé au travail, après avis du médecin inspecteur du travail* ». En application de ces dispositions, les médecins du travail bénéficient, dans l'intérêt des travailleurs et sous le contrôle du juge, d'une protection particulière en cas de licenciement.

*En ce qui concerne la compétence de l'inspecteur du travail :*

3. Il ressort des pièces du dossier que si Mme [REDACTED] était affectée dans le centre médical situé à [REDACTED], le siège de l'association [REDACTED] [REDACTED] se trouve [REDACTED] sur le territoire de la commune de Nice (06200), dans le ressort de l'unité de contrôle n° 04 de l'unité départementale des Alpes-Maritimes de la

DIRECCTE PACA. Par ailleurs, par une décision du 1<sup>er</sup> décembre 2020 n° 2020/852, régulièrement publiée, le directeur régional adjoint de la DIRECCTE PACA, responsable de l'unité départementale des Alpes-Maritimes a affecté Mme [REDACTED], signataire de la décision attaquée, en sa qualité d'inspectrice du travail, à la 5<sup>ème</sup> section de l'unité de contrôle UC 04. Dans ces conditions, le moyen tiré de l'incompétence de l'auteur de l'acte doit être écarté.

*En ce qui concerne le respect du contradictoire :*

4. Aux termes de l'article R. 4623-21 du code du travail : « *L'inspecteur du travail procède à une enquête contradictoire au cours de laquelle le médecin du travail peut, sur sa demande, se faire assister par une personne de son choix appartenant au personnel du service de santé au travail ou de l'entreprise. L'inspecteur du travail prend sa décision dans un délai de quinze jours, réduit à huit jours en cas de mise à pied. Ce délai court à compter de la réception de la demande motivée présentée par l'employeur. Il n'est prolongé que si les nécessités de l'enquête le justifient* ». Et, aux termes du point 2.3 de l'instruction du 3 novembre 2020 relative aux orientations et aux modalités d'intervention du système d'inspection du travail dans le cadre du confinement entré en vigueur le 30 octobre 2020 « *S'agissant des demandes de rupture et de transfert des contrats de travail des salariés protégés, il est rappelé que lorsque la demande concerne la rupture conventionnelle individuelle ou collective du contrat de travail, le transfert du contrat de travail ou le licenciement pour motif économique d'au moins 25 salariés protégés, il est possible de ne pas procéder à l'audition individuelle de chaque salarié sauf si celui-ci la sollicite. Dans les autres cas, l'audition individuelle et personnelle de chaque partie s'impose et doit être organisée de façon à garantir la sécurité et la santé de chacun des participants. En accord avec les parties, des aménagements à l'organisation matérielle de l'enquête contradictoire peuvent être organisées (visio ou audioconférence), sous réserve de pouvoir s'assurer de l'identité des interlocuteurs*

 ».

5. En premier lieu, Mme [REDACTED] soutient que le principe du contradictoire a été méconnu dès lors qu'elle a été auditionnée par téléphone.

6. Il résulte des dispositions précitées de l'article R. 4623-21 du code du travail que l'inspecteur du travail, saisi d'une demande d'autorisation de licenciement d'un salarié bénéficiant de la protection exceptionnelle prévue par le code du travail, est tenu de procéder à l'audition personnelle et individuelle du salarié concerné. Si l'instruction de la direction générale du travail prévoit la possibilité, s'agissant du licenciement d'un salarié protégé pour motif disciplinaire, d'apporter des aménagements à l'organisation matérielle de l'enquête contradictoire, notamment par visio ou audioconférence, c'est à la condition de recueillir l'accord des parties et sous réserve de s'assurer, au préalable, de leur identité.

7. Il est constant que l'inspectrice du travail, saisie par [REDACTED] d'une demande d'autorisation de licenciement de Mme [REDACTED], s'est bornée à avoir avec celle-ci un entretien téléphonique. S'il ressort des pièces du dossier que Mme [REDACTED] a confirmé le rendez-vous téléphonique du 1<sup>er</sup> décembre à 14 heures pour son audition, il n'est pas établi qu'elle ait été préalablement informée des différentes possibilités existantes pour mener à bien cet entretien. Si la crise sanitaire a pu légitimement conduire l'administration à aménager l'organisation matérielle de la phase contradictoire, il ne ressort, toutefois, pas des pièces du dossier qu'à la date à laquelle l'entretien téléphonique a eu lieu, une audition individuelle de la requérante n'aurait pas pu être organisée de façon à garantir la sécurité et la santé de chacun des participants. Or, en l'espèce, l'inspectrice du travail a imposé la tenue d'un entretien téléphonique sans requérir auparavant l'accord de la requérante. Dans ces conditions,

l'inspectrice du travail ne peut être regardée comme ayant régulièrement entendu Mme [REDACTED]. Cette irrégularité, qui a privé la requérante d'une garantie tenant au caractère contradictoire de l'enquête, est de nature à entacher d'illégalité la décision attaquée.

8. En deuxième lieu, Mme [REDACTED] soutient que le principe du contradictoire a été méconnu dès lors qu'elle n'a pas été à même de prendre connaissance de l'ensemble des éléments déterminants que l'inspectrice a pu recueillir.

9. Le caractère contradictoire de l'enquête, menée conformément à ces dispositions par l'inspecteur du travail saisi d'une demande d'autorisation de licenciement d'un médecin du travail, implique que celui-ci soit mis à même de prendre connaissance de l'ensemble des pièces produites par l'employeur à l'appui de sa demande, ainsi que de l'ensemble des éléments déterminants que l'inspecteur du travail a pu recueillir au cours de l'enquête, dans des conditions et délais lui permettant de présenter utilement sa défense, sans que la circonstance que le médecin est susceptible de connaître le contenu de certaines de ces pièces puisse exonérer l'inspecteur du travail de cette obligation. A ce titre, le médecin du travail doit, à peine d'irrégularité de l'autorisation de licenciement, être informé non seulement de l'existence de ces pièces et éléments, mais aussi de son droit à en demander la communication.

10. Il est constant que l'inspectrice du travail a procédé à l'audition de certains personnels du centre situé à [REDACTED] les 3 et 4 décembre 2020, soit postérieurement à l'audition de Mme [REDACTED]. Il ne ressort pas des pièces du dossier que ces auditions, dont il n'est d'ailleurs pas contesté qu'elles ont constitué des éléments déterminants dans la décision attaquée, auraient été communiquées à Mme [REDACTED], laquelle n'a pas pu en prendre connaissance, ni faire part de ses observations. Dans ces conditions, cette omission, qui a privé la requérante d'une garantie tenant au caractère contradictoire de l'enquête, est de nature à entacher d'illégalité la décision attaquée.

11. Il résulte de ce qui précède, et sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête, que Mme [REDACTED] est fondée à demander l'annulation de la décision de l'inspection du travail du 4 décembre 2020.

Sur les frais de procédure :

12. 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. Les parties peuvent produire les justificatifs des sommes qu'elles demandent et 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* ».

13. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit à la demande présentée à ce titre par Mme [REDACTED] et de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 500 euros au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

14. Les dispositions précitées de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'il soit mis à la charge de Mme [REDACTED], qui n'est pas la partie perdante à l'instance, la somme demandée à ce titre par [REDACTED].

## D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : La décision du 4 décembre 2020 par laquelle l'inspectrice du travail a autorisé le licenciement de Mme [REDACTED] est annulée.

Article 2 : L'Etat versera à Mme [REDACTED] la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

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

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à Mme [REDACTED], à la ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion et à l'association [REDACTED].

Copie sera transmise à la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi Provence Alpes Côte d'Azur

Délibéré après l'audience du 3 mai 2022, 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 24 mai 2022.

La rapporteure,

Le président,

*signé*

*signé*

A-C. CHAUMONT

F. PASCAL

La greffière,

*signé*

E. GIALIS

La République mande et ordonne à la ministre chargée du travail, de l'emploi et de l'insertion en ce qui la concerne ou à tous les huissiers de justice à ce que requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

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

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NICE**

**N°1803891-1803930**

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

---

SARL K. et SCI B.  
Association Syndicale Autorisée des Propriétaires

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

---

Mme Naïs Soler  
Rapporteure

Le tribunal administratif de Nice

---

Mme Sophie Belguèche  
Rapporteure publique

(6ème chambre)

Audience du 18 mai 2022  
Décision du 15 juin 2022

---

68-03  
C

Vu la procédure suivante :

Par un jugement du 10 novembre 2021, le tribunal a sursis à statuer, en application de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme, sur les requêtes enregistrées sous les n° 1803891 et 1803930, présentée pour la société à responsabilité limitée (SARL) K., la société civile immobilière (SCI) B. et l'association syndicale autorisée des propriétaires (ASAP) et tendant à l'annulation de l'arrêté du 16 mars 2018 par lequel le maire de T. a autorisé la construction d'une villa avec piscine sur la parcelle cadastrée section A n° 1628, ensemble les décisions implicites par lesquelles le maire de T. a rejeté leurs recours gracieux.

Les parties ont été informées, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le jugement était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office, tiré de l'irrecevabilité des conclusions tendant à surseoir à statuer sur le fondement des dispositions de l'article L. 600-5 ou de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme dans l'attente de l'ordonnance de référé à intervenir dans le cadre de l'instance n° 2201973 dès lors que la contestation du refus de délivrer un permis modificatif est constitutive d'une instance distincte.

Par un courrier, enregistré le 16 mai 2022, la commune de T. a présenté ses observations sur le moyen d'ordre public soulevé.

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 Soler,  
- les conclusions de Mme Belguèche, rapporteure publique,  
- et les observations de Me L., représentant l'ASAP, de Me M., représentant la commune de T. et de Me E., représentant M. M.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 16 mars 2018, le maire de T. a autorisé M. M. à construire une villa avec piscine sur la parcelle cadastrée section A n° 1628 sur le territoire communal. La SARL K., la SCI B. et l'ASAP ont saisi le tribunal pour demander l'annulation de cet arrêté ainsi que des décisions implicites de rejet opposée par la commune à leurs recours gracieux.

Sur les conclusions présentées par M. M. et la commune de T. sur le fondement des dispositions des articles L. 600-5 et L. 600-5-1 du code de l'urbanisme :

2. A compter de la décision par laquelle le juge recourt à l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme, seuls des moyens dirigés contre la mesure de régularisation notifiée, le cas échéant, au juge peuvent être invoqués devant ce dernier. A ce titre, les parties peuvent contester la légalité d'un permis de régularisation par des moyens propres et au motif qu'il ne permet pas de régulariser le permis initial. En revanche, si aucune mesure de régularisation ne lui est notifiée, il appartient au juge de prononcer l'annulation de l'autorisation de construire litigieuse, sans que puisse être contestée devant lui la légalité du refus opposé, le cas échéant, à la demande de régularisation présentée par le bénéficiaire de l'autorisation. Une telle contestation ne peut intervenir que dans le cadre d'une nouvelle instance, qui doit être regardée comme dirigée contre le refus d'autoriser le projet dans son ensemble, y compris les modifications qu'il était envisagé d'y apporter.

3. Il suit de là que les conclusions présentées par M. M. et la commune de T. sur le fondement des dispositions des articles L. 600-5 et L. 600-5-1 du code de l'urbanisme sont irrecevables et doivent être rejetées comme telles.

Sur les conclusions aux fins d'annulation de l'arrêté du 16 mars 2018 :

4. Par un jugement du 10 novembre 2021, le tribunal a sursis à statuer sur les conclusions aux fins d'annulation présentées par les requérantes jusqu'à l'expiration d'un délai de quatre mois, dans l'attente de la notification au tribunal, par la commune de T. ou M. M., d'un permis de construire modificatif tendant à régulariser les vices tirés de l'incomplétude des éléments joints au dossier de demande de permis de construire concernant la rampe d'accès au projet et de la méconnaissance des dispositions de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme, de nature à entraîner l'annulation de l'arrêté portant permis de construire délivré le 16 mars 2018 à M. M. par le maire de T..

5. 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 ». Ainsi, lorsqu'un permis de construire a été délivré en méconnaissance des dispositions législatives ou réglementaires relatives à l'utilisation du sol ou sans que soient respectées des formes ou formalités préalables à la délivrance des permis de construire, l'illégalité qui en résulte peut être régularisée par la délivrance d'un permis modificatif dès lors que celui-ci assure le respect des règles de fond applicables au projet en cause, répond aux exigences de forme ou a été précédé de l'exécution régulière de la ou des formalités qui avaient été omises.*

6. Le jugement précité du 10 novembre 2021 a été notifié à M. M. et à son conseil le 16 novembre 2021, à la commune le 18 novembre 2021 et au conseil de la commune le 16 novembre 2021. Aucun permis de construire modificatif n'a été produit auprès du tribunal dans les quatre mois suivant cette notification, ni même jusqu'au prononcé du présent jugement. Dans ces conditions, en l'absence de régularisation de l'autorisation d'urbanisme attaquée dans le délai de quatre mois imparti pour ce faire, il y a lieu d'annuler l'arrêté du 16 mars 2018 par lequel le maire de T. a autorisé la construction d'une villa avec piscine sur la parcelle cadastrée A n° 1628, ensemble les décisions implicites par lesquelles le maire de T. a rejeté les demandes de recours gracieux des requérants.

Sur les frais liés au litige :

7. 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 SARL K., de la SCI B. et de l'ASAP, qui ne sont pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que M. M. et la commune de T. demandent au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Il y a lieu, en revanche, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de M. M. une somme de 800 euros au titre des frais exposés solidairement par la SARL K. et la SCI B. et non compris dans les dépens ainsi qu'une somme de 800 euros au titre des frais exposés par l'ASAP et non compris dans les dépens. Il y a également lieu de faire application de ces dispositions en mettant à la charge de la commune de T. une somme de 800 euros au titre des frais exposés solidairement par la SARL K. et la SCI B. et non compris dans les dépens ainsi qu'une somme de 800 euros au titre des frais exposés par l'ASAP et non compris dans les dépens.

**D E C I D E :**

Article 1<sup>er</sup> : L'arrêté du 16 mars 2018 par lequel le maire de T. a délivré à M. M. un permis de construire une villa avec piscine sur la parcelle cadastrée A n° 1628 est annulé, ensemble les décisions implicites par lesquelles le maire de T. a rejeté les recours gracieux des requérantes.

Article 2 : M. M. versera à la SARL K. et à la SCI B. une somme de 800 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ainsi qu'une somme de 800 euros à l'ASAP au même titre, soit une somme globale de 1 600 euros.

Article 3 : La commune de T. versera à la SARL K. et à la SCI B. une somme de 800 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ainsi qu'une somme de 800 euros à l'ASAP au même titre, soit une somme globale de 1 600 euros.

Article 4 : Les conclusions de M. M. et de la commune de T. présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 6 : Le présent jugement sera notifié à la société à responsabilité limitée K., à la société civile immobilière B., à l'association syndicale autorisée des propriétaires, à la commune de T. et à M. M.

Délibéré après l'audience du 18 mai 2022, à laquelle siégeaient :

M. Emmanuelli, président,  
M. Beyls, conseiller,  
Mme Soler, conseillère,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 15 juin 2022.

Le rapporteur,

Le président,

N. SOLER

O. EMMANUELLI

Le greffier,

N. KATARYNEZUK

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,  
Le greffier

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NICE**

**N° 1803250**

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

Mme M.  
Mme G.

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Mme Barbara Le Guennec  
Rapporteure

Le tribunal administratif de Nice

Mme Sophie Belguèche  
Rapporteure publique

(6ème chambre)

Audience du 15 juin 2022  
Décision du 30 juin 2022

68-03-025-02  
C

Vu la procédure suivante :

Par une requête, un mémoire et une note en délibéré ayant fait l'objet d'une communication, enregistrés les 25 juillet 2018, 21 octobre 2020, et 4 mai 2022, Mme M. et Mme G., représentées par Me Four, demandent au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 1<sup>er</sup> février 2018 par lequel le maire du R. a délivré à la société par actions simplifiées D. un permis de construire en vue de la construction d'un bâtiment de deux logements sur une parcelle située sur le territoire communal, ensemble la décision implicite de rejet de leur recours gracieux ;

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

Elles soutiennent que :

-elles justifient d'un intérêt à agir au sens de l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme ;

- le permis a été délivré sur la base d'un dossier de demande incomplet, insuffisant et erroné : le projet architectural est insuffisamment précis, les pièces produites n'ont pas permis au service instructeur d'apprécier l'insertion du projet dans l'environnement, de vérifier les caractéristiques du bassin de rétention et les modalités du raccordement au réseau collectif

d'assainissement ; enfin, les plans produits pour apprécier les accès au terrain ne correspondent pas à la configuration des lieux ;

- le projet méconnaît les dispositions de l'article R. 111-5 du code de l'urbanisme dès lors que la pétitionnaire ne dispose d'aucune servitude de passage ;

- le projet ne respecte pas les dispositions du règlement de la zone B1A du plan de prévention des risques d'incendies de forêt (PPRIF) adopté le 27 juillet 2006, en ce que la pente projetée ne respecte pas l'inclinaison maximale imposée par le règlement du PPRIF ;

- l'autorité compétente aurait dû faire application des dispositions de l'article L. 111-11 du code de l'urbanisme et ne pas accorder le permis litigieux ;

- le projet méconnaît les dispositions de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme.

Par deux mémoires en défense, enregistrés les 29 septembre et 6 novembre 2020, la commune du R., représentée par Me Jacquemin, conclut, à titre principal, au rejet de la requête pour irrecevabilité, à titre subsidiaire, à son rejet au fond et, en tout état de cause, à ce qu'une somme de 2 000 euros soit mise à la charge des requérantes au titre des frais liés au litige.

Elle soutient que :

- les requérantes ne justifient pas d'un intérêt à agir au sens de l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme ;

- l'ensemble des moyens soulevés sont inopérants en raison de la situation de compétence liée dans laquelle le maire se trouvait pour prendre la décision litigieuse ;

- les moyens relatifs à l'incomplétude des pièces du dossier de permis sont irrecevables dès lors qu'ils relèvent d'une cause juridique distincte des moyens de légalité interne soulevés dans le recours gracieux ;

- à défaut, les moyens soulevés par les requérantes ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense et une note en délibéré ayant fait l'objet d'une communication, enregistrés les 30 septembre 2020 et 27 avril 2022, la société par actions simplifiées (SAS) D. conclut, à titre principal, au rejet de la requête, à titre subsidiaire, à ce que le tribunal sursoit à statuer dans l'attente qu'une décision soit rendue par le juge judiciaire concernant l'action en désenclavement de la parcelle cadastrée section B 861 ou qu'il mette en œuvre les dispositions des articles L. 600-5 ou L. 600-5-1 du code de l'urbanisme et, en tout état de cause, à ce qu'une somme de 1 000 euros soit mise à la charge des requérantes.

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

Par lettre du 20 mai 2022, les parties ont été informées de ce que le tribunal était susceptible de surseoir à statuer, en application des dispositions de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme, sur les conclusions de la requête afin de permettre la délivrance éventuelle d'un permis de construire modificatif régularisant le vice tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article R. 111-5 du code de l'urbanisme, régularisable par l'obtention d'un permis modificatif assorti d'une prescription selon laquelle la société pétitionnaire devra produire l'acte de servitude de passage au plus tard au dépôt de la déclaration d'ouverture de chantier.

Une réponse à cette demande d'observations a été enregistrée le 25 mai 2022 pour la commune et a fait l'objet d'une communication.

Une seconde réponse à cette demande d'observations a été enregistrée le 15 juin pour la commune et n'a pas fait l'objet d'une communication

Une réponse à cette demande d'observations a été enregistrée le 30 mai 2022 pour les requérantes et a fait l'objet d'une communication.

Une réponse à cette demande d'observations a été enregistrée le 31 mai 2022 pour la société pétitionnaire et a fait l'objet d'une communication.

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 des audiences publiques des 27 avril 2022 et 15 juin 2022 :

- le rapport de Mme Le Guennec, rapporteure ;
- les conclusions de Mme Belguèche, rapporteure publique ;
- et les observations de Me Four, représentant les requérantes, de Me Orlandini, représentant la SAS D. et de Me Tossan substituant Me Jacquemin représentant la commune du R.

Considérant ce qui suit :

1. Par arrêté du 1<sup>er</sup> février 2018, le maire de la commune du R. a délivré à la société par actions simplifiées (SAS) D. un permis de construire en vue de la construction d'un bâtiment de deux logements sur une parcelle située sur le territoire communal. Par courrier du 22 mars 2018, reçu le 26, Mme M. et Mme G. ont formé un recours gracieux contre cet arrêté, lequel a été implicitement rejeté. Les requérantes demandent au tribunal l'annulation de l'arrêté en date du 1<sup>er</sup> février 2018, ensemble la décision implicite de rejet de leur recours gracieux.

Sur la fin de non-recevoir opposée en défense :

2. Aux termes de l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme : « *Une personne autre que l'Etat, les collectivités territoriales ou leurs groupements ou une association n'est recevable à former un recours pour excès de pouvoir contre une décision relative à l'occupation ou à l'utilisation du sol régie par le présent code que si la construction, l'aménagement ou le projet autorisé sont de nature à affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien qu'elle détient ou occupe régulièrement ou pour lequel elle bénéficie d'une promesse de vente, de bail, ou d'un contrat préliminaire mentionné à l'article L. 261-15 du code de la construction et de l'habitation. Le présent article n'est pas applicable aux décisions contestées par le pétitionnaire* ».

3. Il résulte de ces dispositions qu'il appartient, en particulier, à tout requérant qui saisit le juge administratif d'un recours pour excès de pouvoir tendant à l'annulation d'un permis de construire, de démolir ou d'aménager, de préciser l'atteinte qu'il invoque pour justifier d'un intérêt lui donnant qualité pour agir, en faisant état de tous éléments suffisamment précis et étayés de nature à établir que cette atteinte est susceptible d'affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance de son bien. Il appartient au défendeur, s'il entend contester l'intérêt à agir du requérant, d'apporter tous éléments de nature à établir que les atteintes alléguées sont dépourvues de réalité. Le juge de l'excès de pouvoir apprécie la

recevabilité de la requête au vu des éléments ainsi versés au dossier par les parties, en écartant le cas échéant les allégations qu'il jugerait insuffisamment étayées mais sans pour autant exiger de l'auteur du recours qu'il apporte la preuve du caractère certain des atteintes qu'il invoque au soutien de la recevabilité de celui-ci. Eu égard à sa situation particulière, le voisin immédiat justifie, en principe, d'un intérêt à agir lorsqu'il fait état devant le juge, qui statue au vu de l'ensemble des pièces du dossier, d'éléments relatifs à la nature, à l'importance ou à la localisation du projet de construction.

4. En l'espèce, il est constant que les requérantes sont propriétaires des parcelles cadastrées section B 862 et 1897 et voisines immédiates du projet, situé sur la parcelle cadastrée B 861, lequel consiste en la création d'un bâtiment de deux logements. Il ressort des pièces du dossier, ainsi que le font valoir les requérantes, que le projet en litige prévoit un passage par leurs parcelles. En outre, elles soutiennent, sans être sérieusement contredites, que le projet peut avoir des conséquences sur les conditions de jouissance de leur bien en raison de l'imperméabilisation des sols et de la déclivité des terrains. Le projet est ainsi de nature à modifier le cadre de vie de Mme M. M. et de Mme G. et à affecter les conditions de jouissance et d'occupation de leur bien. Par suite, elles ont un intérêt à demander l'annulation de la décision attaquée. Dès lors, la fin de non-recevoir opposée par la commune tirée du défaut d'intérêt pour agir doit être écartée.

Sur les conclusions en annulation :

En ce qui concerne le caractère opérant des moyens :

5. Selon l'article L. 422-5 du code de l'urbanisme : « *Lorsque le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale est compétent, il recueille l'avis conforme du préfet si le projet est situé : a) Sur une partie du territoire communal non couverte par une carte communale, un plan local d'urbanisme ou un document d'urbanisme en tenant lieu (...) ».*

6. En application de ces dispositions, le maire n'est pas tenu de suivre un avis conforme favorable du préfet et peut, lorsqu'il estime disposer d'un motif légal de le faire au titre d'autres dispositions que celles ayant donné lieu à ces avis, refuser d'accorder l'autorisation d'urbanisme sollicitée. Il est en revanche placé en situation de compétence liée pour refuser une telle autorisation en cas d'avis défavorable du préfet.

7. En l'espèce, le préfet des Alpes-Maritimes a tacitement émis un avis conforme favorable le 16 septembre 2017. Ainsi et contrairement à ce qu'elle soutient, la commune ne se trouvait nullement en situation de compétence liée de sorte qu'elle n'est pas fondée à soutenir que l'ensemble des moyens soulevés par les requérantes seraient inopérants.

En ce qui concerne l'incomplétude du dossier :

*S'agissant de la recevabilité des moyens :*

8. D'une part, les moyens des requérantes contestant le caractère complet du dossier de demande de permis de construire constituent des moyens de légalité interne relevant donc de la même cause juridique que les moyens soulevés dans le cadre du recours gracieux. D'autre part, un requérant contestant une décision prise par l'administration est recevable à invoquer dans sa requête introduite devant le juge administratif tout moyen de droit alors même qu'il ne l'a pas soulevé à l'appui de son recours gracieux. Par suite, les moyens invoqués sont recevables.

*S'agissant des différentes branches du moyen :*

9. La circonstance que le dossier de demande de permis de construire ne comporterait pas l'ensemble des documents exigés par les dispositions du code de l'urbanisme, ou que les documents produits seraient insuffisants, imprécis ou comporteraient des inexactitudes, n'est susceptible d'entacher d'illégalité le permis de construire qui a été accordé que dans le cas où les omissions, inexactitudes ou insuffisances entachant le dossier ont été de nature à fausser l'appréciation portée par l'autorité administrative sur la conformité du projet à la réglementation applicable.

10. En premier lieu, aux termes de l'article R. 431-1 du code de l'urbanisme : « *Le projet architectural prévu à l'article L. 431-2 doit être établi par un architecte* ».

11. Si les requérantes soutiennent que le projet architectural est insuffisamment précis pour satisfaire aux dispositions de l'article R. 431-1 du code de l'urbanisme, ce moyen n'est pas assorti des précisions suffisantes permettant d'en apprécier le bien-fondé dès lors, d'une part, que les requérantes se bornent à faire valoir que les plans sont « sommaires » et « d'un trait imprécis » et, d'autre part, que la seule circonstance que les plans aient été dessinés à la main ne suffit pas à les regarder comme étant insuffisamment précis.

12. En deuxième lieu, aux termes de l'article R. 431-8 du code de l'urbanisme : « *Le projet architectural comprend une notice précisant : / 1° L'état initial du terrain et de ses abords indiquant, s'il y a lieu, les constructions, la végétation et les éléments paysagers existants ; / 2° Les partis retenus pour assurer l'insertion du projet dans son environnement et la prise en compte des paysages, faisant apparaître, en fonction des caractéristiques du projet : / a) L'aménagement du terrain, en indiquant ce qui est modifié ou supprimé ; / b) L'implantation, l'organisation, la composition et le volume des constructions nouvelles, notamment par rapport aux constructions ou paysages avoisinants ; / c) Le traitement des constructions, clôtures, végétations ou aménagements situés en limite de terrain ; / d) Les matériaux et les couleurs des constructions ; / e) le traitement des espaces libres, notamment les plantations à conserver ou à créer ; / f) L'organisation et l'aménagement des accès au terrain, aux constructions et aux aires de stationnement.* ». En vertu de l'article R. 431-10 du même code : « *Le projet architectural comprend également : / a) Le plan des façades et des toitures ; lorsque le projet a pour effet de modifier les façades ou les toitures d'un bâtiment existant, ce plan fait apparaître l'état initial et l'état futur ; / b) Un plan en coupe précisant l'implantation de la construction par rapport au profil du terrain ; lorsque les travaux ont pour effet de modifier le profil du terrain, ce plan fait apparaître l'état initial et l'état futur ; / c) Un document graphique permettant d'apprécier l'insertion du projet de construction par rapport aux constructions avoisinantes et aux paysages, son impact visuel ainsi que le traitement des accès et du terrain ; / d) Deux documents photographiques permettant de situer le terrain respectivement dans l'environnement proche et, sauf si le demandeur justifie qu'aucune photographie de loin n'est possible, dans le paysage lointain. Les points et les angles des prises de vue sont reportés sur le plan de situation et le plan de masse.* ».

13. Les requérantes soutiennent que les photographies annexées au sein du dossier ne permettent pas de situer le terrain dans son environnement proche et dans le paysage lointain, que la pièce PCMI 7, intitulée « vue rapprochée », ne permet pas d'identifier les restanques décrites au sein de la notice descriptive et qu'aucune information n'est donnée quant aux traitement des clôtures situées en limite de terrain, aux constructions environnantes et à la

compatibilité du projet avec leur style architectural, empêchant dès lors le service instructeur d'apprécier l'insertion du projet dans son environnement et son impact visuel. Il ressort toutefois des pièces du dossier que les pièces PCMI 6 et 8 ont permis d'appréhender le projet dans son environnement proche et lointain. S'il est vrai que la pièce PCMI 7 ne permet pas d'identifier les restanques, celles-ci sont représentées sur les plans de masse et les plans PCMI 3 et 5. De plus, ces éléments sont complétés par la notice descriptive qui fait mention de l'existence des restanques et décrit le style architectural du bâtiment. Si les pièces du dossier ne contiennent aucune information sur le traitement des clôtures, cette circonstance est sans incidence dès lors qu'aucune disposition du règlement national d'urbanisme, seule réglementation applicable au sein de la commune en raison de la caducité du plan d'occupation des sols, ne réglemente les clôtures.

14. En troisième lieu, aux termes de l'article R. 431-9 du code de l'urbanisme : « (...) *Ce plan de masse fait apparaître les travaux extérieurs aux constructions, les plantations maintenues, supprimées ou créées et, le cas échéant, les constructions existantes dont le maintien est prévu. Il indique également, le cas échéant, les modalités selon lesquelles les bâtiments ou ouvrages seront raccordés aux réseaux publics ou, à défaut d'équipements publics, les équipements privés prévus, notamment pour l'alimentation en eau et l'assainissement (...)* ».

15. Contrairement à ce que soutiennent les requérantes, les plans de masse PCMI 2 1/ 500° et 1/ 200° indiquent les modalités selon lesquelles les bâtiments ou ouvrages seront raccordés aux réseaux publics ou, à défaut d'équipements publics, les équipements privés prévus.

16. En quatrième lieu, les requérantes font valoir que le dossier ne contient aucune information sur le choix du volume du bassin de rétention et la méthode de calcul du dimensionnement de ce bassin. Toutefois, la société pétitionnaire a fourni le 19 octobre 2017 un plan de masse et une notice descriptive spécifique complémentaires détaillant les informations relatives au dimensionnement du bassin de rétention, compte tenu de la surface de plancher créée de 312 m<sup>2</sup> par le projet. Par suite, et dès lors qu'il n'est pas établi que l'absence d'informations complémentaires sur les caractéristiques du dispositif de recueillement pluvial aurait empêché à l'autorité administrative de porter en connaissance de cause son appréciation sur la conformité du projet à la réglementation applicable, le moyen doit être écarté.

17. En cinquième lieu, si les requérantes soutiennent que les informations relatives aux modalités de raccordement au réseau collectif d'assainissement sont insuffisantes au regard des prescriptions du règlement du service d'assainissement collectif de la commune du R., elles ne peuvent utilement se prévaloir d'un tel document qui n'est pas opposable aux autorisations d'urbanisme individuelles.

18. En sixième et dernier lieu, aux termes de l'article R. 111-5 du code de l'urbanisme : « *Le projet peut être refusé sur des terrains qui ne seraient pas desservis par des voies publiques ou privées dans des conditions répondant à son importance ou à la destination des constructions ou des aménagements envisagés, et notamment si les caractéristiques de ces voies rendent difficile la circulation ou l'utilisation des engins de lutte contre l'incendie. / Il peut également être refusé ou n'être accepté que sous réserve de prescriptions spéciales si les accès présentent un risque pour la sécurité des usagers des voies publiques ou pour celle des personnes utilisant ces accès. Cette sécurité doit être appréciée compte tenu, notamment, de la position des accès, de leur configuration ainsi que de la nature et de l'intensité du trafic* ».

19. Les requérantes soutiennent que l'emplacement du pont permettant de rejoindre la voie publique depuis le terrain litigieux tel qu'identifié au sein du plan de masse PCMI 2 est

erroné et que cette inexactitude a été de nature à fausser l'appréciation portée par l'autorité administrative sur la conformité du projet à la réglementation applicable dès lors qu'au regard de la configuration réelle des lieux, la voie d'accès ne consistera plus en une ligne droite mais comportera plusieurs virages. S'il ressort, en effet, des documents produits par les requérantes que l'emplacement du pont existant et le tracé de la voie de desserte comportent des inexactitudes, les requérantes ne démontrent pas que la voie d'accès réelle serait inadaptée à l'importance et la nature du projet ou présenterait un risque pour la sécurité des usagers des voies publiques ou pour celle des personnes utilisant ces accès. Par suite, ces inexactitudes n'ont pas été de nature à fausser l'appréciation portée par l'autorité administrative sur la conformité du projet à la réglementation applicable et notamment aux dispositions de l'article R. 111-5 du code de l'urbanisme.

20. Dans ces conditions, le moyen tiré de l'insuffisance et de l'inexactitude du dossier de demande de permis de construire doit être écarté en toutes ses branches.

En ce qui concerne la méconnaissance des dispositions de l'article R. 111-5 du code de l'urbanisme :

21. L'article R. 111-5 du code de l'urbanisme dispose que : « *Le projet peut être refusé sur des terrains qui ne seraient pas desservis par des voies publiques ou privées dans des conditions répondant à son importance ou à la destination des constructions ou des aménagements envisagés, et notamment si les caractéristiques de ces voies rendent difficile la circulation ou l'utilisation des engins de lutte contre l'incendie./ Il peut également être refusé ou n'être accepté que sous réserve de prescriptions spéciales si les accès présentent un risque pour la sécurité des usagers des voies publiques ou pour celle des personnes utilisant ces accès. Cette sécurité doit être appréciée compte tenu, notamment, de la position des accès, de leur configuration ainsi que de la nature et de l'intensité du trafic* ». Aux termes de l'article 682 du code civil : « *Le propriétaire dont les fonds sont enclavés et qui n'a sur la voie publique aucune issue, ou qu'une issue insuffisante, soit pour l'exploitation agricole, industrielle ou commerciale de sa propriété, soit pour la réalisation d'opérations de construction ou de lotissement, est fondé à réclamer sur les fonds de ses voisins un passage suffisant pour assurer la desserte complète de ses fonds, à charge d'une indemnité proportionnée au dommage qu'il peut occasionner* ».

22. D'une part, le permis de construire, qui est délivré sous réserve des droits des tiers, a pour seul objet d'assurer la conformité des travaux qu'il autorise avec la réglementation d'urbanisme. Dès lors, l'autorité compétente et, en cas de recours, le juge administratif doivent, pour l'application des règles d'urbanisme relatives à la desserte et à l'accès des engins d'incendie et de secours, s'assurer de l'existence d'une desserte suffisante de la parcelle par une voie ouverte à la circulation publique et, le cas échéant, de l'existence d'un titre créant une servitude de passage donnant accès à cette voie.

23. D'autre part, l'administration ne peut assortir une autorisation d'urbanisme de prescriptions qu'à la condition que celles-ci, entraînant des modifications sur des points précis et limités et ne nécessitant pas la présentation d'un nouveau projet, aient pour effet d'assurer la conformité des travaux projetés aux dispositions législatives et réglementaires dont l'administration est chargée d'assurer le respect.

24. Il ressort des pièces du dossier que le terrain d'assiette du projet de la société bénéficiaire ne dispose d'aucun accès à une voie ouverte à la circulation du public. En outre, si le projet en litige prévoit un passage par la parcelles section B n° 862 et 1897, il ne ressort d'aucune des pièces du dossier que la société D. justifiait d'une servitude de passage. En

défense, la société pétitionnaire ne conteste pas qu'elle ne disposait d'aucun droit de passage. Dans ces conditions, il appartenait à l'autorité administrative d'assortir l'autorisation accordée d'une prescription visant à l'obtention d'un tel titre, une telle prescription apportant une modification du projet sur un point précis et limité qui ne nécessite pas la présentation d'un nouveau projet. Par suite, les requérantes sont fondées à soutenir que le projet méconnaît les dispositions de l'article R. 111-5 du code de l'urbanisme en ce que la pétitionnaire ne dispose d'aucune servitude de passage.

En ce qui concerne la méconnaissance des dispositions du règlement de la zone B1A du plan de prévention des risques d'incendies de forêt (PPRIF) de la commune du R. :

25. Aux termes des dispositions de l'article 3 du chapitre II. 3 applicables au secteur B1 du règlement du PPRIF de la commune du R. approuvé le 27 juillet 2006 : « *La réalisation d'une opération d'urbanisme individuelle est soumise aux prescriptions suivantes : -la voie d'accès nouvellement créée a des rayons de courbure supérieurs à 9 mètres, une pente en long inférieure à 15 %, et une bande de roulement d'une largeur minimum de 3 mètres (...) Ces dispositions sont applicables aux voies privées ouvertes à la circulation du public* ».

26. Si les requérantes soutiennent que le projet ne respecte pas les dispositions précitées en ce que la pente de la voie d'accès est en réalité de 20 à 24 %, les éléments produits par ces dernières, notamment des calculs réalisés sur la base du plan de masse, ne permettent pas, dès lors qu'il n'est pas contesté que les distances figurant sur les plans n'ont pas été reproduites à l'échelle mentionnée et en l'absence d'autres éléments tel qu'un constat d'huissier ou d'un expert géomètre, de remettre en cause l'appréciation portée par le service départemental d'incendie et de secours (SDIS), qui a émis un avis favorable le 23 août 2017, et la commune du R..

En ce qui concerne la méconnaissance des dispositions de l'article L. 111-1 du code de l'urbanisme :

27. Aux termes de l'article L. 111-11 du code de l'urbanisme : « *Lorsque, compte tenu de la destination de la construction ou de l'aménagement projeté, des travaux portant sur les réseaux publics de distribution d'eau, d'assainissement ou de distribution d'électricité sont nécessaires pour assurer la desserte du projet, le permis de construire ou d'aménager ne peut être accordé si l'autorité compétente n'est pas en mesure d'indiquer dans quel délai et par quelle collectivité publique ou par quel concessionnaire de service public ces travaux doivent être exécutés( ...)* ». L'article L. 332-15 du même code dispose : « *L'autorité qui délivre l'autorisation de construire, d'aménager, ou de lotir exige, en tant que de besoin, du bénéficiaire de celle-ci la réalisation et le financement de tous travaux nécessaires à la viabilité et à l'équipement de la construction, du terrain aménagé ou du lotissement, notamment en ce qui concerne la voirie, l'alimentation en eau, gaz et électricité, les réseaux de télécommunication, l'évacuation et le traitement des eaux et matières usées, l'éclairage, les aires de stationnement, les espaces collectifs, les aires de jeux et les espaces plantés. (...) / L'autorisation peut également, avec l'accord du demandeur et dans les conditions définies par l'autorité organisatrice du service public de l'eau ou de l'électricité, prévoir un raccordement aux réseaux d'eau ou d'électricité empruntant, en tout ou partie, des voies ou emprises publiques, sous réserve que ce raccordement n'excède pas cent mètres et que les réseaux correspondants, dimensionnés pour correspondre exclusivement aux besoins du projet, ne soient pas destinés à desservir d'autres constructions existantes ou futures* ». Aux termes de l'article L. 342-11 du code de l'énergie : « *La part de contribution correspondant à l'extension située hors du terrain*

*d'assiette de l'opération reste due par la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent pour la perception des participations d'urbanisme ».*

28. Les dispositions de l'article L. 111-11 du code de l'urbanisme poursuivent notamment le but d'intérêt général d'éviter à la collectivité publique et le cas échéant à son concessionnaire d'être contraints, par le seul effet d'une initiative privée, de réaliser des travaux d'extension ou de renforcement des réseaux publics et de garantir leur cohérence et leur bon fonctionnement, sans prise en compte des perspectives d'urbanisation et de développement de la collectivité. Si l'autorité compétente peut ainsi refuser de délivrer le permis de construire sollicité pour un projet imposant une modification de la consistance d'un réseau public qui, compte tenu des perspectives d'urbanisation, ne correspond pas aux besoins de la collectivité, elle ne saurait en revanche opposer cette disposition à raison de la réalisation d'ouvrages revêtant le caractère d'équipements propres du pétitionnaire. Pour l'alimentation en électricité, relèvent des équipements propres à l'opération ceux qui sont nécessaires à la viabilité et à l'équipement de la construction ou du terrain jusqu'au branchement sur le réseau public d'électricité, en empruntant, le cas échéant, des voies privées ou en usant de servitudes, ou, dans les conditions définies au quatrième alinéa de l'article L. 332-15 du code de l'urbanisme, en empruntant, en tout ou partie, des voies ou emprises publiques, sous réserve, dans ce dernier cas, que ce raccordement n'excède pas cent mètres et que le réseau correspondant, dimensionné pour correspondre exclusivement aux besoins du projet, ne soit pas destiné à desservir d'autres constructions existantes ou futures. Les autres équipements de raccordement aux réseaux publics d'électricité, notamment les ouvrages d'extension ou de branchement en basse tension, et, le cas échéant, le renforcement des réseaux existants, ont quant à eux le caractère d'équipements publics.

29. D'une part, pour contester le permis de construire en cause, les requérantes soutiennent que les dispositions de l'article L. 111-11 du code de l'urbanisme ont été méconnues dès lors que l'alimentation en eau du projet envisagé requiert une extension du réseau public, non la réalisation d'un simple équipement propre, et que la commune, qui n'entend pas prendre en charge de tels travaux d'extension, n'est pas en mesure d'indiquer dans quel délai ils pourraient être exécutés.

30. Il ressort de l'avis du gestionnaire « Suez » en date du 3 novembre 2017 que « l'alimentation en eau potable du futur projet pourra être raccordée au réseau public d'eau après extension du réseau public d'environ 86 mètres linéaires au droit de la propriété » et que « la collecte en eaux usées du futur projet pourra être raccordée au réseau d'eaux usées après extension du collecteur public d'environ 57 mètres linéaires au droit de la propriété ». En dépit de la qualification de travaux « d'extension », le gestionnaire doit être regardé comme ayant mentionné que le raccordement à réaliser n'excède pas cent mètres et qu'il est prévu pour correspondre exclusivement aux besoins du projet. Si les requérantes font valoir que le raccordement est, en réalité, d'une longueur supérieure à 100 mètres, elles ne l'établissent pas. Par ailleurs, si elles soutiennent que la procédure judiciaire de désenclavement en cours envisage diverses possibilités d'accès au projet, cette circonstance, postérieure à l'arrêté en litige, est sans incidence. Par suite, le raccordement en cause constitue un équipement propre dont la réalisation pouvait légalement être mise à la charge du pétitionnaire en application de l'article L. 332-15 du code de l'urbanisme.

31. D'autre part, en ce qui concerne le raccordement au réseau public d'électricité, il ne ressort pas de l'avis de la société Enedis en date du 15 septembre 2017 que des travaux d'extension ou de renforcement des réseaux publics seraient nécessaires.

32. Enfin, le permis étant délivré sous réserve des droits des tiers, la circonstance que le pétitionnaire n'aurait pas obtenu l'accord d'un propriétaire pour faire passer un raccordement sous sa propriété est sans incidence.

33. Dans ces conditions, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article L. 111-11 du code de l'urbanisme doit être écarté en toutes ses branches.

En ce qui concerne la méconnaissance des dispositions de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme :

34. Aux termes des dispositions 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.* »

35. Aux termes de l'article 2 de l'arrêté contesté : « *Les eaux pluviales doivent être dirigées vers un bassin de rétention dûment dimensionné (équipé en sortie d'un limiteur de débit) puis évacuées dans le réseau public d'eaux pluviales s'il existe ou, à défaut, évacuées dans un drain* ».

36. Les requérantes soutiennent, d'une part, que la prescription litigieuse qui fait référence à un « bassin de rétention dument dimensionné » est insuffisamment précise pour assurer la conformité des travaux projetés aux dispositions législatives et réglementaires et, d'autre part, que le système d'évacuation proposé au sein du dossier de permis de construire n'est pas conforme à cette prescription en ce qu'il prévoit, non pas un système de drainage, mais une évacuation vers le vallon de Beaume Robert. Dans ces conditions, selon les requérantes, le projet méconnaîtrait les dispositions de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme dès lors que le terrain d'assiette étant une zone inondable, la gestion de l'écoulement des eaux pluviales affecte directement la sécurité publique.

37. Toutefois, d'une part, cette prescription tenant à l'installation d'un « bassin dument dimensionné » reprend et complète un engagement pris par le pétitionnaire de réaliser un réservoir de 13 m<sup>3</sup> dont 26 m<sup>3</sup> utiles. Ainsi, la prescription imposée apparaît suffisamment précise pour être techniquement appliquée et assurer la conformité des travaux projetés aux dispositions législatives et réglementaires. D'autre part, si les requérantes soutiennent que le projet ne pourra respecter la prescription imposée, un tel moyen, qui concerne l'exécution du permis de construire, est sans incidence sur la légalité de l'arrêté attaqué.

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme :

38. 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 [...] 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.* ».

39. Il résulte de ce qui a été dit précédemment que seul le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article R. 111-5 du code de l'urbanisme, en l'absence de présentation d'une servitude de passage sur la voie d'accès projetée, est de nature à justifier l'annulation du permis de construire litigieux. Il résulte de l'instruction que le vice de légalité constaté est susceptible d'être régularisé par une modification du projet qui n'implique pas de lui apporter un bouleversement tel qu'il en changerait la nature même.

40. Dès lors, il y a lieu de sursoir sur les conclusions tendant à l'annulation de l'arrêté de permis de construire du 1<sup>er</sup> février 2018 et d'impartir à la SAS D ; un délai de trois mois aux fins de produire les mesures de régularisation nécessaires, tous droits et moyens des parties, sur lesquels il n'est pas expressément statué par ce jugement étant réservés jusqu'en fin d'instance.

#### D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : Il est sursis à statuer sur la légalité de l'arrêté du 1<sup>er</sup> février 2018 jusqu'à l'expiration du délai fixé à l'article 2 du présent jugement, pour permettre à la SAS D. et à l'autorité administrative de justifier des mesures régularisant le vice mentionné au point 24 du présent jugement.

Article 2 : Le délai dans lequel la régularisation du permis de construire doit être notifiée au tribunal est fixé à trois mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 3 : Tous droits et moyens des parties sur lesquels il n'est pas expressément statué par le présent jugement sont réservés jusqu'en fin d'instance.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à Mme M., à Mme G., à la société par actions simplifiées D. et à la commune du R.

Délibéré après l'audience du 15 juin 2022, à laquelle siégeaient :

M. Emmanuelli, président,

M. Beyls, conseiller,

Mme Le Guennec, conseillère,

assistés de Mme Daverio, greffière.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 30 juin 2022.

La rapporteure,

Le président,

Signé

B. Le Guennec

Signé

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,

## **Sursis à statuer et vice régularisable du permis de construire : lorsque les règles spécifiques du contentieux de l'urbanisme viennent au secours des autorisations d'urbanisme.**

Une fois de plus l'actualité juridique en droit de l'urbanisme surprend par l'importance des règles dérogatoires au droit commun du contentieux administratif. En effet, dans cette matière plus que d'autres sans doute, au contentieux pléthorique opposant des intérêts contradictoires de nature privé comme public et face à l'omniprésence du droit de propriété, le nombre de règles visant à éviter, contourner le contentieux ou à en diminuer les conséquences s'avère important.

C'est dans ce sens que s'inscrit la décision commentée relatant les faits suivants.

Par un arrêté en date du 1<sup>er</sup> février 2018, la SAS D s'est vu délivrer un permis de construire en vue de la construction d'un bâtiment de deux logements sur une parcelle située sur le territoire communal. Estimant ce permis contraire à la légalité d'un certain nombre de règles d'urbanisme, M. et Mme G le contestent tout d'abord au moyen d'un recours gracieux qu'ils se verront rejetés implicitement, le recours en excès de pouvoir prenant finalement le relai de l'action gracieuse. Après avoir mis en avant de nombreux motifs d'annulation tels que le non-respect du PPRIF, ou des règles de sécurité et salubrité publique (R. 111-2 CU) ou encore celui relatif au raccordement au réseau, tous ayant été rejetés par la juridiction, c'est sur le point de la conformité du permis de construire aux règles de sécurité incendie comprises à l'art. R. 111-5 du RNU que les requérants ont tenté de faire annuler l'autorisation délivrée. En effet, ne prévoyant pas de parcelles accessibles au véhicule du SDIS permettant de lutter contre l'incendie et assurant donc l'obligation de sécurité incendie de la parcelle, l'autorisation encourrait une annulation certaine, d'autant plus que les requérants avaient un intérêt à agir vérifié à l'encontre de l'acte d'urbanisme (art. L. 600-1-2 CU). Certes, si le projet prévoyait néanmoins l'accès du SDIS à la parcelle concernée par l'intermédiaire d'une parcelle voisine, en revanche aucune servitude de passage n'avait été jointe au présent dossier de demande de permis, ce qui rendait l'argument de non-respect des obligations de sécurité incendie recevable. Pour autant, et dans le but de sécurisation des autorisations d'urbanisme, le juge utilisera les nouveaux outils juridiques contentieux à sa portée afin de sauver l'autorisation d'une annulation certaine. C'est donc toute l'utilité du sursis à statuer et du permis régularisable (L. 600-5-1CU) qui est soulignée ici de nouveau par le juge du tribunal administratif de Nice.

### **I. Les règles du RNU relatives à la sécurité incendie : des règles importantes mais dont le défaut demeure régularisable**

Avec l'article R. 111-2 du RNU, l'art. R. 111-5 constitue à n'en pas douter un des articles constitutif de l'archétype de la prévention des risques et plus particulièrement du risque

incendie au sein du Code de l'urbanisme. En effet, il indique que « *le projet peut être refusé sur des terrains qui ne seraient pas desservis par des voies publiques ou privées dans des conditions répondant à son importance ou à la destination des constructions ou des aménagements envisagés, et notamment si les caractéristiques de ces voies rendent difficile la circulation ou l'utilisation des engins de lutte contre l'incendie.* Il peut également être refusé ou n'être accepté que sous réserve de prescriptions spéciales si les accès présentent un risque pour la sécurité des usagers des voies publiques ou pour celle des personnes utilisant ces accès ». Ne disposant d'aucun accès ni privé ni public afin d'assurer correctement cette sécurité incendie, les pétitionnaires se prévalaient d'une servitude de passage sur le terrain voisin qui leur aurait donné cet accès et donc cette conformité aux normes incendies. Or, il s'avère qu'à aucun moment des faits de l'espèce la SAS D. ne rapporte la preuve d'une quelconque servitude de passage. Le motif relatif à l'absence d'observation des règles de sécurité incendie était donc bien recevable, la jurisprudence de principe ayant d'ailleurs déjà jugé dans l'arrêt *Commune du Castellet* (CE, 26 février 2014, req n° n°356571) que le juge apprécie la légalité d'un refus de PC concernant les règles d'accessibilité des services de secours d'incendie en prenant en compte la configuration matérielle des lieux et notamment en considérant si les routes d'accès, qu'elles soient publiques ou privées permettent aux engins de secours d'incendie d'intervenir. C'est sur ce point précis que le juge va être amené à utiliser de nouveaux outils contentieux révélateurs d'un office du juge renouvelé.

## **II. Office du juge administratif et sécurisation des autorisations d'urbanisme**

Faute pour l'autorité administrative d'avoir assorti l'autorisation accordée d'une prescription visant à l'obtention du titre de servitude de passage, le permis de construire risquait alors l'annulation sur le point relatif au non-respect de l'art. R. 111-5 du CU.

L'ordonnance de 2013 (*ordonnance n° 2013-638 du 18 juill. 2013 relative au contentieux de l'urbanisme, JO du 19, p. 12070*) désireuse de doter le contentieux administratif de l'urbanisme de règles spécifiques permettant d'éviter et de contourner autant que faire se peut les litiges, le juge avait alors à sa disposition la possibilité d'user de l'annulation partielle de l'acte en assortissant le procès d'une demande de sursis à statuer. C'est ce qu'il fit puisqu'antérieurement à cette espèce, des vices régularisables ne remettant pas en cause l'économie générale d'un projet de construction ont pu tout à fait faire l'objet d'un permis de construire de régularisation (Cf. CE, 3 juin 2020, *Société compagnie Immobilière Méditerranée, req n°427781*) et comportant une prescription allant dans ce sens. Ici, le juge utilise donc la technique du permis de construire régularisable, en indiquant à l'administration l'obligation d'introduire dans ce nouveau permis une prescription « *visant à l'obtention d'une servitude de passage* » afin de respecter donc l'obligation de sécurité incendie. Le juge mentionne bien en l'espèce l'intérêt de cette prescription permettant au final d'obtenir un PC de régularisation puisque « *cette mesure de régularisation n'implique pas d'apporter au projet un bouleversement tel qu'il en changerait la nature* ». Le juge administratif fait preuve de pragmatisme puisqu'il ordonne un délai de trois

mois à la SAS D. ainsi qu'à l'administration afin de produire les mesures permettant de régulariser la légalité de l'arrêté de permis de construire.

L'esprit de la réforme de 2013 est donc bien appliqué ici puisque tant des vices de forme que de fond affectant l'ensemble d'un projet demeurent régularisables, le juge pouvant surseoir à statuer jusqu'à l'expiration d'un délai qu'il fixe pour cette régularisation. Par la suite, si l'administration n'a pas délivré dans le délai de 3 mois le permis de construire modificatif, le juge administratif sera alors contraint, après avoir tout tenté, d'annuler le permis de construire litigieux. La richesse du mécanisme du sursis à statuer est aussi soulignée par la jurisprudence la plus récente puisque le mécanisme a aussi été utilisé pour régulariser un document d'urbanisme par l'utilisation plus directe de l'art. L. 600-9 CU(CE, 22 déc. 2017, *Cne de Sempy*, req n° 395963 A), ou encore une autorisation environnementale (C. envir., art. L. 181-18; CE 27 sept. 2018, *Assoc. Danger de tempête sur le patrimoine rural et a.*, req n° 420119 A), ou enfin pour sauver de l'illégalité une déclaration d'utilité publique emportant mise en compatibilité d'un document d'urbanisme (CE 9 juill. 2021, *Cne de Grabels*, req n° 437634 A).

Les nouveaux outils contentieux du juge de l'urbanisme confirment alors l'aspect expérimental de ce contentieux dans lequel tout est tenté afin d'éviter l'annulation et donc pour assurer la sécurité des pétitionnaires ainsi que celle du sol. Enfin, le sulfureux contentieux administratif de l'urbanisme apparaît toujours spécifique et se démarquant par un ensemble de dispositifs dérogatoires au droit commun mais tout à fait légitimes face à un contentieux de type triangulaire (pétitionnaire, voisin, administration) aux intérêts patrimoniaux souvent divergents et complexe à dénouer.

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NICE**

**N° 1901589**

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

Mme B.

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

M. Nicolas Beyls  
Rapporteur

Le tribunal administratif de Nice

Mme Sophie Belguèche  
Rapporteure publique

(6<sup>ème</sup> Chambre)

Audience du 15 juin 2022  
Lecture du 30 juin 2022

68-03  
C

Vu la procédure suivante :

*Procédure contentieuse antérieure :*

Mme B. a demandé au tribunal administratif de Nice d'annuler l'arrêté du 5 novembre 2014 par lequel le maire de G. a refusé de lui délivrer le permis de construire pour deux bâtiments d'un complexe agricole, correspondant à un bâtiment multifonctions et à une écurie pour abriter un élevage d'ânes sollicité le 8 juillet 2014 sur un terrain situé au 2045 route de C. sur le territoire communal ainsi que la décision implicite portant rejet du recours gracieux formé à l'encontre de cet arrêté.

Par un jugement n° 1501709 en date du 12 avril 2018, le tribunal administratif de Nice a rejeté sa demande pour irrecevabilité.

Par un arrêt n° 18MA02762 du 4 avril 2019, la cour administrative d'appel de Marseille, saisie d'un appel présenté par Mme B., a annulé ce jugement et a renvoyé l'affaire au tribunal pour qu'il soit de nouveau statué sur sa requête.

*Procédure devant le tribunal :*

Par une requête et des mémoires, enregistrés les 24 avril 2015 et 28 août 2020, Mme B., représentée par Me Blais, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler l'arrêté du 5 novembre 2014 par lequel le maire de G. a refusé de lui délivrer un permis de construire en vue de la construction d'un complexe agricole, ainsi que la décision implicite portant rejet de son recours gracieux ;

2°) d'enjoindre au maire de la commune de G. de lui délivrer le permis de construire sollicité sous astreinte de 200 euros par jour de retard à compter de la notification de la décision à intervenir ;

3°) de mettre à la charge de la commune de G. la somme de 3 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La requérante soutient que :

-la décision de refus du permis de construire est entachée d'un vice de procédure dès lors qu'une autorisation tacite est née du fait de la tardiveté de la décision de refus du permis de construire ;

-la décision portant refus de permis de construire est entachée d'erreur manifeste d'appréciation quant aux caractéristiques de l'exploitation ;

-l'autorité communale n'était pas liée par l'avis de l'Architecte des Bâtiments de France s'agissant des dispositions de l'article R. 425-30 du code de l'urbanisme ;

-le projet en litige est compatible avec le site naturel inscrit du plateau de Caussols ;

-le projet en litige ne méconnaît pas les dispositions de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme dès lors que c'est à tort que le service départemental d'incendie et de secours des Alpes-Maritimes retient que celui-ci serait situé en zone NCR du plan de prévention du risque d'incendie de forêt de la commune de G. ;

-l'absence de poteau incendie à moins de 200 mètres du projet ne peut être opposé au projet en litige dès lors qu'aucune disposition réglementaire ne l'impose ;

-la décision portant refus de permis de construire est entachée de détournement de pouvoir.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 29 septembre 2016, 26 février 2020 et 12 novembre 2020, la commune de G., représentée par Me Orlandini, conclut, dans le dernier état de ses écritures, au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 2 000 euros soit mise à la charge de la requérante sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 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 du 15 juin 2022 :

- le rapport de M. Beyls, conseiller,
- les conclusions de Mme Belguèche, rapporteure publique,
- et les observations de Me Orlandini, pour la commune.

Considérant ce qui suit :

1. Mme B. est la propriétaire d'un terrain situé 2045 route de C. à G., sur les parcelles cadastrées section A n°s 0006, 0007, 0377 et 0380. Elle a déposé, le 8 juillet 2014, une demande de permis de construire en vue de la construction, sur ce terrain, de deux bâtiments d'un complexe agricole, correspondant à un bâtiment multifonctions destiné notamment au stockage des engins agricoles et du matériel et à une écurie pour abriter un élevage d'ânes. Par un arrêté

du 5 novembre 2014, le maire de la commune de G. a refusé de délivrer le permis sollicité par Mme B. Par un courrier du 22 décembre 2014, la pétitionnaire a formé un recours gracieux, lequel a été implicitement rejeté. Par un jugement du 12 avril 2018, le tribunal administratif de Nice a rejeté la requête de Mme B. tendant à l'annulation de l'arrêté du 5 novembre 2014 et de la décision implicite portant rejet de son recours gracieux au motif tiré de l'irrecevabilité de ses conclusions. Par un arrêt du 4 avril 2019, la cour administrative d'appel de Marseille a annulé le jugement du 12 avril 2018 et a renvoyé l'affaire au tribunal pour qu'il soit de nouveau statué sur la requête de Mme B.

Sur les conclusions aux fins d'annulation :

En ce qui concerne l'existence d'une décision de retrait d'un permis tacite :

2. Aux termes de l'article L. 424-2 du code de l'urbanisme : « *Le permis est tacitement accordé si aucune décision n'est notifiée au demandeur à l'issue du délai d'instruction (...)* ». Aux termes de l'article R. 423-23 de ce code : « *Le délai d'instruction de droit commun est de : (...) / c) Trois mois pour les autres demandes de permis de construire et pour les demandes de permis d'aménager* ». Aux termes de l'article R. 423-24 du même code : « *Le délai de droit commun prévu par l'article R. 423-23 est majoré d'un mois : / a) Lorsque le projet est soumis, dans les conditions mentionnées au chapitre V, à un régime d'autorisation ou à des prescriptions prévus par d'autres législations ou réglementations que le code de l'urbanisme ; (...)* ». Aux termes de son article R. 425-30 : « *Lorsque le projet est situé dans un site inscrit, la demande de permis ou la déclaration préalable tient lieu de la déclaration exigée à l'article L. 341-1 du code de l'environnement. Les travaux ne peuvent être entrepris avant l'expiration d'un délai de quatre mois à compter du dépôt de la demande ou de la déclaration. / La décision prise sur la demande de permis ou sur la déclaration préalable intervient après consultation de l'architecte des Bâtiments de France* ». Aux termes de son article R. 423-42 : « *Lorsque le délai d'instruction de droit commun est modifié en application des articles R. 423-24 à R. 423-33, l'autorité compétente indique au demandeur ou à l'auteur de la déclaration, dans le délai d'un mois à compter de la réception ou du dépôt du dossier à la mairie : / a) Le nouveau délai et, le cas échéant, son nouveau point de départ ; / b) Les motifs de la modification du délai : / c) Lorsque le projet entre dans les cas prévus à l'article R. 424-2, qu'à l'issue du délai, le silence éventuel de l'autorité compétente vaudra refus tacite du permis* ».

3. Il résulte de ces dispositions que si l'autorité compétente peut modifier le délai d'instruction de droit commun d'une demande de permis de construire, elle doit notifier cette modification au pétitionnaire dans le délai d'un mois à compter de la réception ou du dépôt de son dossier à la mairie. L'administration supporte la charge de la preuve de la régularité de cette notification.

4. En l'espèce, Mme B. a déposé le 8 juillet 2014 sa demande de permis de construire portant sur deux bâtiments d'un complexe agricole, dont il n'est pas contesté que le dossier était complet. Ainsi, le délai d'instruction de droit commun, d'une durée de trois mois, expirait le 8 octobre 2014. Toutefois, le terrain d'assiette du projet étant situé dans un site inscrit, la consultation de l'architecte des bâtiments de France était obligatoire, ce qui justifiait la majoration du délai d'instruction d'un mois en application des articles R. 423-24 et R. 425-30 du code de l'urbanisme. Cette modification du délai d'instruction a été notifiée par courrier le 4 août 2014 à Mme B., soit dans le délai d'un mois à compter du dépôt de son dossier de demande de permis de construire. Dès lors, le délai d'instruction de la demande expirait le 8 novembre 2014 de sorte que l'arrêté attaqué, qui a été notifié le 6 novembre 2014, s'analyse en un refus de

permis de construire, et non en un retrait d'un permis tacite qui serait né le 8 octobre 2014 comme il est soutenu.

5. Par conséquent, le moyen tiré de la requalification du refus litigieux en acte de retrait et de la violation du principe du contradictoire doit être écarté.

*En ce qui concerne le bienfondé des motifs retenus par le maire de la commune :*

6. Pour refuser de délivrer le permis de construire sollicité par Mme B., le maire de la commune de G. s'est fondé sur trois motifs. En premier lieu, il a estimé que le dossier de demande ne permettait pas d'établir l'existence d'une exploitation agricole présentant un caractère professionnel sur les parcelles d'assiette du projet, classées en zone NC du POS de la commune, laquelle n'admet que les constructions à usage agricole. En deuxième lieu, l'autorité compétente a considéré que le projet n'était pas compatible avec le site naturel dans lequel il s'inscrit. En troisième lieu, en faisant service départemental d'incendie et de secours et de l'absence d'un poteau d'incendie état de l'avis défavorable du normalisé à moins de 200 mètres du projet par voie carrossable, le maire doit être regardé comme s'étant fondé sur l'atteinte à la sécurité publique.

7. Aux termes de l'article R. 123-7 du code de l'urbanisme, dans sa version en vigueur à la date du refus litigieux : « *Les zones agricoles sont dites " zones A ". Peuvent être classés en zone agricole les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles. En zone A peuvent seules être autorisées : / - les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole (...).* ». Aux termes de l'article NC 1 du règlement du plan d'occupation des sols de la commune : « *1. Ne sont admises que les occupations et utilisations du sol ci-après : / La zone NC à l'exception du secteur NCa : / - les constructions à usage agricole / - les serres (...)* ». Et l'article NC 2 de ce même règlement précise que : « *Toutes les occupations et utilisations du sol non mentionnées à l'article NC 1 sont interdites.* ».

8. Il résulte de ces dispositions que ne sont autorisées en zone agricole NC du POS de la commune, où se situe le terrain d'assiette du projet, que les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole. Pour vérifier que la construction ou l'installation projetée est nécessaire à une exploitation agricole, l'autorité administrative compétente doit s'assurer au préalable, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, de la réalité de l'exploitation agricole, au sens de ces dispositions, laquelle est caractérisée par l'exercice effectif d'une activité agricole d'une consistance suffisante.

9. En l'espèce, pour établir la réalité et la consistance de son activité agricole, la requérante fait valoir qu'elle exploite 1 331,84 m<sup>2</sup> de terres cultivées sur lesquelles elle fait pousser des fruits et des légumes et qu'elle vend sa production sur place aux parapentistes qui atterrissent sur sa propriété ainsi qu'à « un petit réseau de clients fidèles ». Elle produit également des photographies de ses cultures et de ses récoltes ainsi que des factures de semences. Toutefois, son chiffre d'affaires annuel s'élève seulement à 420 euros en 2010, à 418 euros en 2011 et à 438 euros en 2012. Si elle fait valoir que le permis de construire sollicité lui permettrait de développer son exploitation et d'en vivre, elle ne verse aucun élément attestant de la viabilité à terme de son activité de maraîchage. Il en va de même de son projet d'élevage d'ânes de randonnée. Ce faisant, si Mme B. démontre l'existence d'une activité agricole, elle n'établit pas que celle-ci revêtait une consistance suffisante. Par suite, le maire de la commune n'a pas fait une inexacte application des dispositions de l'article NC1 du règlement du POS de la commune en refusant de délivrer le permis de construire sollicité par la requérante.

10. Il résulte de l'instruction que le maire aurait pris la même décision s'il ne s'était fondé que sur le seul motif tiré de la méconnaissance par le projet de l'article NC1 du règlement du POS de la commune. Par suite, il n'y a pas lieu pour le tribunal de se prononcer sur les autres motifs de la décision en litige mentionnés au point 6 du présent jugement.

En ce qui concerne le détournement de pouvoir allégué :

11. Le détournement de pouvoir allégué par la requérante n'est pas établi. Par suite, ce moyen doit être écarté.

12. Il résulte de tout ce qui précède que Mme B. n'est pas fondée à demander l'annulation de l'arrêté du 5 novembre 2014 par lequel le maire de la commune de G. a refusé de lui accorder un permis de construire et de la décision implicite par laquelle cette même autorité a rejeté son recours gracieux.

Sur les conclusions aux fins d'injonction et d'astreinte :

13. Le présent jugement, qui rejette les conclusions aux fins d'annulation présentées par la requérante, n'implique aucune mesure d'exécution. Par suite, les conclusions susvisées ne peuvent qu'être rejetées.

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, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que Mme B. demande au titre des frais liés au litige.

15. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions présentées par la commune de G. sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

**D E C I D E :**

Article 1 : La requête de Mme B. est rejetée.

Article 2 : Les conclusions présentées par la commune de G. au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à Mme B. et à la commune de G.

Délibéré après l'audience du 15 juin 2022, à laquelle siégeaient :

M. Emmanuelli, président,  
M. Beyls, conseiller,  
Mme Le Guennec, conseillère,

Assistés de Mme Daverio, greffière.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 30 juin 2022.

Le rapporteur,

Le président,

N. Beyls

O. Emmanuelli

La greffière,

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,

## **Permis de construire et appréciation de l'intérêt à agir : l'art L. 600-1 -2 CU ou la confirmation d'une lecture restrictive et pragmatique de l'intérêt à agir du voisin.**

Cette décision relative à l'interprétation de l'une des conditions d'exercice du REP dans le cadre d'une demande d'annulation d'un permis de construire s'inscrit dans une jurisprudence désormais classique d'une interprétation à la fois stricte et objective des éléments constitutifs de l'intérêt à agir du requérant. Si depuis l'art. L. 600-1-2 CU issu de l'ordonnance de 2013, (*ordonnance n° 2013-638 du 18 juill. 2013 relative au contentieux de l'urbanisme, JO du 19, p. 12070*), « *le moment 1900* » (F. Melleray, « A propos de l'intérêt donnant qualité à agir en contentieux administratif ; le "moment 1900" et ses suites », AJDA, 2014, p. 1530) qui avait inauguré en droit du contentieux administratif un certain libéralisme dans l'interprétation jurisprudentielle de l'intérêt à agir n'est plus, ce jugement promeut une certaine forme de restriction de l'intérêt assurant inversement la sécurité juridique tant recherchée par les pétitionnaires.

Les faits de l'espèce présentés soulignent à la fois la fréquence des recours introduits par les voisins souvent immédiats, proches ou un peu plus éloignés, et en même temps la rigueur avec laquelle les magistrats interprètent désormais la norme phare de l'art. L. 600-1-2 à savoir, le fait de démontrer que la construction envisagée « *affecte directement les conditions d'occupation [...] du bien* » que le voisin ou la personne détient. Les faits de l'espèce sont ainsi assez classiques et mettent en question un propriétaire voisin d'une construction à venir sur la commune de Menton et consistant dans l'établissement d'une villa comportant trois logements et quatre stationnements.

L'arrêté de permis de construire délivré en date du 23 mars 2017 a ensuite été prorogé pour une durée d'un an par un second arrêté en date du 19 février 2020. La société requérante A s'estimant proche voisin car propriétaire du chemin constituant l'unique accès au terrain d'assiette de la construction litigieuse envisagée, cette dernière estime être porteuse d'un intérêt à agir en arguant du fait que sa situation vis à vis de la parcelle à construire lui occasionnerait un trouble de jouissance de son bien issu de l'accroissement du trafic lié à l'implantation future de l'habitation. Pour rejeter en bloc l'intérêt à agir et donc l'action contentieuse de la société requérante, le tribunal administratif opère une interprétation classiquement objective et pragmatique de la notion d'intérêt à agir dans le cadre d'un REP contre un permis de construire. La société requérante se voit alors condamnée à payer la somme de 1500 euros tant à l'égard de la commune ayant délivré l'autorisation qu'à l'égard du pétitionnaire Mme B défendeur à l'instance.

Au-delà, la décision rappelle l'enjeu du REP en matière de contentieux relatif au permis de construire, révélateur d'un véritable dilemme entre droit au recours et sécurité juridique des autorisations d'urbanisme. La décision fait d'ailleurs l'objet d'un pourvoi en cassation, révélant combien le travail de l'appréciation de l'intérêt à agir du requérant reste difficile pour les magistrats.

## **A : Une interprétation stricte et pragmatique de l'intérêt à agir du voisin**

Si à l'époque du commissaire du gouvernement Chenot la théorie des cercles d'intérêt (Conc. Chenot sur CE, 10 fév. 1950, *Gicquel*, Rec., p. 100.) avait déjà permis au juge administratif d'apprécier avec parcimonie et pragmatisme l'intérêt à agir du voisin, personne pourtant *a priori* privilégiée dans la démonstration de l'intérêt à agir contre les autorisations d'urbanisme, les années postérieures à cette démarche n'auront eu de cesse, tant du point de vue du législateur que de la jurisprudence, de renverser la présomption d'intérêt à agir de ce même voisin. S'appuyant sur la théorie de cercles d'intérêts de Chenot, il est désormais de jurisprudence constante et ceci dès les années 90, que la seule qualité de voisin « proche » ne suffit plus à conférer à celui-ci un intérêt pour agir. D'autres critères tels que la visibilité par rapport au projet de construction, l'importance de ce projet ou la configuration des lieux entrent en ligne de compte afin de nourrir la décision du juge et concourir à cette relecture restrictive de l'intérêt à agir (Interprétation restrictive particulièrement vérifiée dans une décision de principe ; CE, 27 oct. 2006, *Mme Dreyssse*, AJDA, 2007, pp. 316-319, note Nicoud). Il a ainsi été possible de constater qu'à Paris (et c'est souvent le cas dans les grandes agglomérations), « *un éloignement de 200 m. suffit à faire déclarer la requête irrecevable* » (P. Soler-Couteaux, *Droit de l'urbanisme*, 3e éd., Dalloz, 2000, n° 1145, p. 553, note 4.) , quand dans d'autres circonstances, l'intérêt à agir a été reconnu à un requérant se situant à 800 mètres (A propos de l'implantation d'un centre commercial : CE, 24 juin 1991, *Sté Scaex Inter Provence Côte d'Azur*, Rec. T. pp. 1110 et 1264) ou à un kilomètre du terrain visé par l'autorisation contestée (Pour l'implantation d'une mosquée de 2000 places : CE, 3 fév. 1992, *M. Girod*, Rec. T. pp. 1197 et 1396) ; de même, « *il peut arriver que malgré la proximité, le requérant se voit dénier tout intérêt en considération de la configuration des lieux et de la faible importance du projet* » (P. Soler-Couteaux, *Droit de l'urbanisme*, 4e éd., Dalloz, 2008, n° 1116, p. 507 ; v. not. TA Nice, 31 oct. 1996, *M. Samuel c/ Cne d'Antibes*, req n° 96.1959. Puis c'est au tour du législateur en 2013 de circonscrire l'intérêt à agir du requérant en élevant une sorte de barrière contentieuse à l'introduction du REP car désormais aux termes de l'art. L. 600-1-2 CU, l'accueil de son intérêt à agir sera suspendu à la démonstration selon laquelle la construction envisagée « *affecte directement les conditions d'occupation [...] du bien* » que le voisin ou la personne détient. Pas plus que dans les précédents arrêts de principe du Conseil d'Etat ayant suivi l'adoption de ce texte (pour une des premières applications de la nouvelle condition posée par l'art. L. 600-1-2 CU cf, CE, 10 juin 2015, *Brodelle et Gino*, req. n° 386121. ou CE, 10 février 2016, *Peyret et Vivier*, req n° 387507, PA, 21 juin 2016, n° 123, p. 10-16, note Nicoud), ici le proche voisin n'obtiendra gain de cause. Si le voisin immédiat bénéficie d'une sorte de présomption d'intérêt à agir, c'est toujours au regard des autres éléments factuels du dossier comme le rappelle bien ici le tribunal administratif. En effet, ce dernier tout en précisant qu'il ne s'agit pas pour le demandeur d'apporter une preuve intangible de son intérêt à agir car on ne peut « exiger de l'auteur du recours qu'il apporte la preuve du caractère certain des atteintes qu'il invoque au soutien de la recevabilité de celui-ci », la juridiction vérifiera la véracité des faits afin de dénier tout intérêt à agir à ce voisin indélicat. En effet, la méthode du juge reste pragmatique dans l'interprétation de la condition posée par l'art. L. 600-1-2 CU et révèle ici que ledit voisin immédiat ne bénéficierait d'une présomption d'intérêt à agir que s'il

fait état «*d'éléments relatifs à la nature, à l'importance ou à la localisation du projet de construction* ». Aussi, ce qui n'est qu'un principe ne se suffit donc pas à lui seul et doit se voir étayé par les éléments factuels qu'apportera le requérant à l'appui de son action pour que soit reconnu son intérêt à agir. On peut donc en conclure qu'en matière d'interprétation de l'intérêt à agir « *tout est affaire d'espèce* » (M. Guyomar, B. Seiller, *Contentieux administratif*, Dalloz, 2008, p. 552.), d'autant plus dans le contentieux particulièrement sensible et impressionniste de l'urbanisme, la notion restant « *réfractaire à l'analyse du contentieux administratif* » (G. Lebreton, « *L'intérêt à agir partiel* », *RFDA*, 1988, p. 924). Au cas d'espèce, le tribunal relève facilement qu'en aucun cas la sct A ne pouvait être considérée comme requérante voisine du projet de construction et ne présentait donc aucun intérêt à agir puisqu'elle n'était pas propriétaire du chemin constituant l'unique accès au terrain d'assiette de la construction litigieuse envisagée. La sct ne présente donc aucun titre juridique valable pouvant la faire considérer comme voisine du terrain d'assiette de la construction à venir, le jugement relevant bien qu'il ressort de la « *la délibération du 21 décembre 2018 portant mise à jour du tableau de classement de la voirie communale que la corniche André Tardieu appartient au domaine public communal. En outre, il n'est pas contesté que cette route est ouverte à la circulation publique. Dans ces conditions, la société A. ne peut se prévaloir d'aucun trouble de jouissance* ».

Au-delà, cette affaire rappelle combien le contentieux administratif de l'urbanisme est un contentieux spécifique empreint de par sa dimension transversale d'un certain nombre de particularismes visant bien souvent à faire prévaloir la sécurité juridique sur le droit au recours.

## **B : Sécurité juridique versus Droit au recours**

Si la notion d'intérêt à agir fait partie de ces notions phares du contentieux et rebelle à tout forme de systématisation comme le relevait le Président Chenot indiquant qu'elle est « *de nature à laisser dans l'embarras les faiseurs de système* » (conc. sur CE, 10 fév. 1950, préc), elle aura eu pour effet de participer à la politique jurisprudentielle visant dans une matière souffrant d'un nombre de recours pléthoriques, à réguler ces derniers, si ce n'est à en fermer les portes d'accès. A cet égard le nouvel art. L. 600-1-2 CU issu de la loi Elan (n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique) et élargissant l'obligation de rapporter la preuve de l'impact du projet attaqué sur le bien détenu par le requérant à l'ensemble des autorisations d'urbanisme, participe ainsi de cette régulation de l'accès au prétoire en matière d'urbanisme. Sous l'angle de la philosophie animant le contentieux administratif, on s'acheminerait ainsi vers le développement « *d'une logique dite "subjective" au détriment d'une application extensive du principe de légalité* » (F. Melleray, « *A propos de l'intérêt donnant qualité à agir en contentieux administratif ; le « moment 1900 » et ses suites* », *op. cit.*, p. 1537). Le Conseil d'Etat exige alors du voisin requérant qu'il démontre de manière circonstanciée l'atteinte à un droit subjectif patrimonial particulier afin de voir son recours accepté ; cela de manière finalement assez semblable aux mécanismes connus du droit allemand. En effet, comme le remarque le Pr. Melleray, outre-Rhin, « *l'action en annulation formée par un voisin contre une autorisation de construire n'est recevable (...) que si le*

requérant "fait valoir que l'autorisation de construire viole une règle de droit qui le protège en sa qualité de voisin" » (*Ibid*).

Cette nouvelle subjectivisation d'un pan du contentieux administratif peut ainsi se lire dans un double sens. Favorable au propriétaire lorsqu'il s'agit d'assurer la sécurité juridique du bénéficiaire d'une autorisation d'urbanisme, plus négative ou restrictive lorsqu'elle concerne l'intérêt à agir du voisin, pourtant interprété libéralement par le juge administratif dans le cadre du contentieux objectif de l'annulation.

C'est dire qu'il convient aussi fondamentalement de rappeler que le contentieux du permis de construire, « *qui de longue date a contribué à l'enrichissement du droit administratif* » (D. Labetoulle, « Bande à part ou éclaireur », *AJDA*, 2013, p. 1897), constitue aussi un de ces types de contentieux atypique, porteur d'une double face, mêlant à la fois des intérêts subjectifs contradictoires (ceux du propriétaire et du voisin) et l'intérêt objectif de l'acte administratif (intérêt général développé par la police spéciale que constitue le droit de l'urbanisme). Certains allant même jusqu'à y voir un véritable plein contentieux objectif (H. Lepetit-Collin, *Recherches sur le plein contentieux objectif*, LGDJ, 2011, 565p.).