



TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NICE

# LA LETTRE DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE NICE

**n° 52 – juillet 2023**

## SOMMAIRE

|   |          |
|---|----------|
| <b>ACTES LEGISLATIFS ET ADMINISTRATIFS</b>    | <b>1</b> |
| <b>CONTRIBUTIONS ET TAXES</b>                 | <b>2</b> |
| <b>ETRANGERS</b>                              | <b>3</b> |
| <b>FONCTION PUBLIQUE</b>                      | <b>4</b> |
| <b>MARCHES ET CONTRATS ADMINISTRATIFS</b>     | <b>5</b> |
| <b>POLICE</b>                                 | <b>6</b> |
| <b>PROFESSIONS, CHARGES ET OFFICES</b>        | <b>6</b> |
| <b>URBANISME ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE</b> | <b>7</b> |

Pour accéder directement aux décisions, conclusions et commentaires puis revenir aux abstracts, vous pouvez utilement cliquer sur l'icône « signets » qui se trouve dans la barre latérale de la fenêtre d'Adobe Reader ou d'Adobe Acrobat Pro.



## ACTES LEGISLATIFS ET ADMINISTRATIFS

### **N° 1 : ACCORDS INTERNATIONAUX – Interprétation des accords d'Evian –**

**Absence de garantie d'indemnisation des Français résidant en Algérie par l'Etat français en cas de spoliation de leurs biens par l'Etat algérien – Absence de droit à indemnisation intégrale des préjudices subis par les rapatriés d'Algérie dépossédés de leurs biens – Absence de promesse du législateur de s'engager à entrer en voie de négociations avec l'Algérie et absence de créance exigible sur l'Etat algérien**

D'une part, les préjudices que les requérants imputent au contenu des accords d'Evian et de l'accord franco-algérien du 23 avril 1987, ainsi qu'aux conditions de négociation de ceux-ci, se rattachent à la conduite des relations entre la France et l'Algérie et ne sauraient, par suite, engager la responsabilité de l'Etat sur le fondement de la faute (1). Dès lors, de telles conclusions tendant à l'engagement de la responsabilité pour faute de l'Etat français du fait de son attitude équivoque lors de la proposition et de la négociation de ces accords échappent à la compétence de la juridiction administrative.

D'autre part, il résulte des dispositions de la loi du 26 décembre 1961 que celle-ci n'a elle-même créée aucun droit à indemnité à raison des spoliations dont ont pu être victimes les personnes qui y sont visées (2). En outre, il résulte des dispositions précitées de la loi du 15 juillet 1970

que le législateur n'a pas prévu d'indemnisation intégrale des rapatriés qui ont été dépossédés de leurs biens, mais de verser une contribution de solidarité attribuée à titre d'avance. Dans ces conditions, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que la loi du 26 décembre 1961 et la loi du 15 juillet 1970 auraient posé le principe d'une indemnisation intégrale et que l'Etat aurait ainsi commis une faute en ne leur versant pas une indemnisation destinée à couvrir la totalité du préjudice subi.

Par ailleurs, ni l'accord du 23 avril 1987, ni l'accord d'Evian du 19 mars 1962 ni les lois des 26 décembre 1961 et 15 juillet 1970 ne comportent d'engagement ou de promesse de l'Etat français relative à l'indemnisation intégrale par la France des préjudices subis par les propriétaires français dépossédés de leurs biens en Algérie, en cas de défaillance de l'Etat algérien (3). Il suit de là que la responsabilité de l'Etat français ne saurait être engagée au motif de ce que les autorités françaises auraient, par les lois précitées, créé une apparence de garantie d'indemnisation intégrale au profit des rapatriés d'Algérie.

Enfin, si les requérants soutiennent que l'Etat a commis une faute du fait de sa carence à rechercher par la voie de négociations le recouvrement de la créance internationale publique que la France détiendrait sur l'Algérie au titre des dépossessions de biens des rapatriés, le législateur n'a pas entendu, ainsi qu'il a été dit, assurer une réparation intégrale des préjudices subis par les rapatriés d'Algérie à ce titre. En outre, il ne résulte pas des termes des textes précités et notamment de ceux de la loi du 15 juillet 1970 que l'Etat français disposerait d'une créance exigible sur l'Etat algérien, ni que l'Etat français, par la loi du 15 juillet 1970, se serait engagé, alors que le législateur ne peut lui-même se lier (1), à entrer en voie de négociations avec l'Algérie pour obtenir, de sa part, une indemnisation. La responsabilité pour faute de l'Etat ne peut dès lors pas non plus être recherchée à ce titre.

(1) Cf. CE, 27 juin 2016, M. Bernabé et autres, n° 382319, B

(2) Cf. CE, 27 mars 1968, M. Moraly et société « Maison Moraly », n° 68998, A

(3) Cf. CE, 25 novembre 1998, Mme Teytaud, n° 182301, A

**TA Nice, 6<sup>ème</sup> chambre, 11 avril 2023, M. O. et autres, n° 1905900, Mme Chevalier-Aubert, pdte, Mme Gazeau, rapp., Mme Belguèche, rapp. publ.**

Ce jugement fait l'objet d'un appel

**N°2 : VALIDITE DES ACTES ADMINISTRATIFS – Service public pénitentiaire - Discipline des détenus – Composition de la commission de discipline - Formalité impossible - Conditions - 1) Satisfaction à une obligation de moyens - 2) Impossibilité de reporter la tenue de la commission de discipline sans compromettre manifestement le bon exercice du pouvoir disciplinaire.**

En vertu de l'article 726 du code de procédure pénale, la commission disciplinaire appelée à connaître des fautes commises par les personnes détenues placées en détention provisoire ou exécutant une peine privative de liberté doit comprendre au moins un membre extérieur à l'administration pénitentiaire.

D'une part, la présence dans la commission de discipline d'un assesseur choisi parmi des personnes extérieures à l'administration pénitentiaire, alors même qu'il ne dispose que d'une voix consultative, constitue une garantie reconnue au détenu, dont la privation est de nature à vicier la procédure, alors même que la décision du directeur interrégional des services pénitentiaires, prise sur le recours administratif préalable obligatoire exercé par le détenu, se substitue à celle du président de la commission de discipline. D'autre part, il appartient à l'administration pénitentiaire de mettre en œuvre tous les moyens à sa disposition pour s'assurer de la présence effective de cet assesseur, en vérifiant notamment en temps utile la disponibilité effective des personnes figurant sur le tableau de roulement prévu à l'article R. 57-7-12 du code de procédure pénale. Si, malgré ses diligences, aucun assesseur extérieur n'est en mesure de siéger, la tenue de la commission de discipline doit être reportée à une date ultérieure, à moins qu'un tel report compromette manifestement le bon exercice du pouvoir disciplinaire (1).

En l'espèce, il ressort des pièces du dossier que si la commission de discipline de la maison d'arrêt de Grasse comportait, lors de sa séance, un assesseur pénitentiaire, elle ne comportait pas l'assesseur extérieur prévu par les dispositions de l'article R. 57-7-8 du code de procédure pénale. Si le garde des Sceaux, ministre de la justice, fait valoir en défense que l'administration pénitentiaire a convoqué un assesseur extérieur mais que celui-ci l'a informée qu'il ne pourrait pas siéger en raison de sa qualité de personne à risque dans le cadre de la crise sanitaire covid, elle ne fournit aucune précision quant à la date à laquelle elle aurait été informée d'une telle indisponibilité. Par ailleurs, elle n'établit ni même n'allègue qu'elle aurait cherché à convoquer en temps utile l'une des autres personnes habilitées par le président du tribunal judiciaire. Dans ces circonstances, l'administration ne peut être regardée comme justifiant avoir mis en œuvre tous les moyens à sa disposition pour s'assurer de la présence effective de l'assesseur extérieur dans la commission de discipline. Ainsi, et alors même que l'intéressé avait été placé en cellule disciplinaire à titre préventif et que la commission devait se tenir avant l'expiration du délai de deux jours prévu à l'article R. 57-7-19 du code de procédure pénale, l'administration a entaché la décision attaquée d'un vice de procédure ayant privé le requérant d'une garantie.

(1) Cf, CE, 5 février 2021, M. Rhnima, n°434659 435829, aux Tables

**TA Nice, 2<sup>ème</sup> chambre, 13 avril 2023, M. X, n° 2003363, M. Silvestre-Toussaint-Fortesa, pdt, Mme Le Guennec, rapp., Mme Sorin, rapp. publ.**

## CONTRIBUTIONS ET TAXES

**N°3 : PLUS-VALUES IMMOBILIERES – Exonération – Cession de la résidence principale (art. 150 U du CGI) – Notion de résidence principale au jour de la cession – a) Libération des lieux par le propriétaire avant la date de cession de l'immeuble – Circonstance sans incidence – Condition – Caractère normal du délai pendant lequel le bien demeure inoccupé – b) Maison inoccupée depuis plus de quatre ans en raison d'un risque d'éboulement rocheux – Résidence principale – Existence**

Les dispositions du 1° du II de l'article 150 U du code général des impôts (CGI) prévoient que les immeubles qui constituent la résidence principale du cédant au jour de la cession sont exonérés de l'impôt normalement dû au titre de la plus-value réalisée à l'occasion de la cession d'un bien immobilier.

Le Conseil d'Etat a précisé cette notion de « résidence principale au jour de la cession ». Il a ainsi été jugé qu'un immeuble ne perd pas sa qualité de résidence principale du cédant au jour de la cession du seul fait que celui-ci a libéré les lieux avant ce jour, à condition que le délai pendant lequel l'immeuble est demeuré inoccupé puisse être regardé comme normal. Il en va ainsi lorsque le cédant a accompli les diligences nécessaires, compte tenu des motifs de la cession, des caractéristiques de l'immeuble et du contexte économique et réglementaire local, pour mener à bien cette vente dans les meilleurs délais à compter de la date prévisible du transfert de sa résidence habituelle dans un autre lieu (1).

En l'espèce, M. G. entendait bénéficier de l'exonération d'imposition prévue au 1° du II de l'article 150 U du CGI. L'administration a cependant rejeté cette réclamation au motif que s'il était constant que la maison en cause avait constitué la résidence principale du requérant de 1989 à 2014, sa vente n'était intervenue que le 13 mars 2018, un tel délai de plus de quatre ans entre la libération des lieux et la vente ne pouvant être regardé comme un délai normal au sens de la jurisprudence précitée.

Le requérant a alors demandé au tribunal de prononcer la décharge des cotisations de prélèvements sociaux auxquelles il a été assujéti à ce titre, en soutenant qu'il a été contraint de libérer sa résidence principale en raison du risque d'éboulement de la falaise située en amont de sa propriété.

Le tribunal a fait droit à cette requête en appréciant la condition tenant au « délai normal » au regard des circonstances très particulières de cette affaire. Ainsi, en l'espèce, 1) le bien litigieux constituait la résidence principale du requérant au jour du sinistre (le risque très important

d'éboulement rocheux sur son habitation), 2) l'intéressé a accompli les diligences nécessaires pour remettre son bien en état d'être vendu (il a interpellé les autorités locales sur le risque encouru et a coopéré aux travaux de sécurisation engagés par la mairie) et 3) une fois les travaux achevés, il a accompli les diligences nécessaires pour mener à bien la vente dans les meilleurs délais. Ce faisant, le bien en cause devait être regardé comme la résidence principale du requérant au jour de la cession

(1) Cf. CE, 29 décembre 1999, Jubert, n° 135065 ; CE, 6 octobre 2010, Griveaux, n° 308051

**TA Nice, 3<sup>ème</sup> chambre, 12 avril 2023, M. G., n° 1906045, M. Emmanuelli, pdt, Mme Bergantz, rapp., M. Ringeval, rapp. publ.**

**N°4 : OBLIGATION SOLIDAIRE DE PAYER – époux – décharge de responsabilité solidaire – impôt sur le revenu – manœuvres à fin de se soustraire ou de tenter de se soustraire au paiement de l'impôt – contribuable reconnu coupable de fraude fiscale**

Il résulte des dispositions de l'article 1691 bis du code général des impôts que les époux sont tenus solidairement au paiement de l'impôt sur le revenu lorsqu'ils font l'objet d'une imposition commune. Les personnes divorcées ou séparées peuvent toutefois, à leur demande, être déchargées de l'obligation de payer en cas de disproportion marquée entre le montant de la dette fiscale et, à la date de la demande, la situation financière et patrimoniale, nettes de charges, du demandeur. Toutefois, cette décharge ne peut être accordée lorsque le demandeur et son conjoint se sont frauduleusement soustraits, ou ont tenté de se soustraire frauduleusement, au paiement de l'impôt sur le revenu soit en organisant leur insolvabilité, soit en faisant obstacle, par d'autres manœuvres, au paiement de l'impôt.

En l'espèce, la demande de décharge de responsabilité solidaire du requérant avait été rejetée par l'administration fiscale au motif que la condition tendant à l'absence de manœuvre frauduleuse n'aurait pas été remplie. Toutefois, le tribunal a jugé que si le requérant avait été reconnu coupable de fraude fiscale au titre de l'impôt sur le revenu, une telle condamnation porte sur l'établissement de l'impôt et non sur son recouvrement, et ne permet donc pas d'établir que le requérant et son épouse ont frauduleusement tenté de se soustraire au paiement de l'impôt sur le revenu. Un tel motif ne pouvait donc être opposé par l'administration fiscale pour rejeter la demande.

**TA Nice, 1<sup>ère</sup> chambre, 1er décembre 2022, M. A, n° 1906196, Mme Mear, pdte, Mme Kolf, rapp., M. Herold, rapp. publ.**

**N°5 : TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE – taxe déductible – dépenses supportées postérieurement à la cessation d'activité de la société – lien direct et immédiat entre les dépenses et l'activité antérieurement exercée – frais occasionnés par la mise en œuvre d'une procédure collective – honoraires d'avocats**

Il résulte des dispositions des articles 256 A et 271 du code général des impôts, lues à la lumière de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, que la taxe sur la valeur ajoutée grevant les charges liées à l'activité taxable mais supportées postérieurement à la cessation de cette activité peut, sauf fraude ou abus, être récupérée par l'assujetti s'il existe un lien direct et immédiat entre ces charges et l'activité qui était exercée (1).

Le tribunal a jugé que les frais ayant trait à une procédure collective de liquidation judiciaire, tels que les émoluments versés à l'administrateur judiciaire et au mandataire judiciaire, sont relatifs à la cessation de l'activité de la société requérante et présentent un lien direct et immédiat avec l'activité économique de gestion hôtelière auparavant exercée par cette dernière. La taxe sur la valeur ajoutée grevant ces frais a, dès lors, été admise en déduction, n'étant par ailleurs pas établi que la société aurait eu une intention frauduleuse ou abusive et qu'elle n'aurait pas rempli les autres conditions de déduction de la taxe sur la valeur ajoutée.

Le tribunal a également jugé que les honoraires d'avocat engagés pour la défense de la société requérante dans le cadre de procédures prud'homales engagées contre elle par ses anciens salariés avant l'ouverture de la procédure de liquidation judiciaire présentent un lien direct et immédiat avec l'activité économique exercée auparavant par cette société. La taxe sur la valeur ajoutée grevant ces dépenses a donc été admis en déduction par le tribunal.

(1) cf. CJUE 3 mars 2005, Fini H du C-32/03

**TA Nice, 1<sup>ère</sup> chambre, 6 avril 2023, Société X, nos 1904732 et 2204623, Mme Mear, pdte, Mme Kolf, rapp., Mme Perez, rapp. publ.**

## ETRANGERS

**N°6 : REFUS DE RENOUVELLEMENT D'UN CERTIFICAT DE RESIDENCE – ressortissant algérien – accord franco-algérien - vie privée et familiale – condamnation pénale définitive**

D'une part, en vertu de l'article L. 433-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, la carte de résident, valable dix ans, est renouvelable de plein droit. Elle peut toutefois être retirée, conformément aux dispositions de l'article L. 432-12 du même code, si son titulaire fait l'objet d'une condamnation pénale définitive sur le fondement des dispositions des articles 433-3, 433-4, des deuxième à quatrième alinéas de l'article 433-5, du deuxième alinéa de l'article 433-5-1 ou de l'article 433-6 du code pénal. D'autre part, en vertu des stipulations du troisième alinéa de l'article 7 bis de l'accord franco algérien du 27 décembre 1968 modifié, le certificat de résidence valable dix ans est renouvelé automatiquement. Il ressort de ces stipulations qu'aucune restriction n'est prévue au renouvellement automatique du certificat tenant à l'existence d'une menace à l'ordre public. En revanche, cet engagement international ne fait pas obstacle à l'application de

la réglementation générale autorisant qu'il soit procédé à l'expulsion d'un étranger suivant les modalités définies par le législateur en fonction de l'importance respective qu'il attache, d'une part, aux impératifs liés à la sauvegarde de l'ordre public et à leur degré d'exigence et, d'autre part, au but d'assurer l'insertion de catégories d'étrangers déterminées en raison de considérations humanitaires, du souci de ne pas remettre en cause l'unité de la cellule familiale ou de l'ancienneté des liens noués par les intéressés avec la France.

L'autorité administrative ne saurait, sans méconnaître le droit de mener une vie familiale normale dont les stipulations de l'article 7 bis de l'accord franco-algérien a entendu assurer le respect, légalement opposer à un ressortissant algérien, sur le fondement des dispositions de l'article L. 432-12 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, l'existence de condamnations pénales définitives pour justifier le rejet d'une demande de renouvellement de son certificat de résidence. En l'espèce le requérant, qui faisait valoir résider en France depuis qu'il était enfant, était titulaire d'un certificat de résidence valable du 16 février au 15 février 2020. Il remplissait donc les conditions pour obtenir automatiquement le renouvellement de ce certificat et l'autorité administrative a, en le lui refusant, entaché sa décision d'une erreur de droit.

**TA Nice, 1<sup>ère</sup> chambre, 29 décembre 2022, M. A, n° 2105395, Mme Mear, pdte, Mme Kolf, rapp., M. Herold, rapp. publ.**

**N°7 : REFUS DE RENOUELEMENT D'UNE CARTE DE RESIDENT – condamnation pénale définitive – interdiction judiciaire de retour sur le territoire français – situation de compétence liée de l'autorité administrative**

D'une part, en vertu de l'article L. 433-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, la carte de résident, valable dix ans, est renouvelable de plein droit. Elle peut toutefois être retirée, conformément aux dispositions de l'article L. 432-12 du même code, si son titulaire fait l'objet d'une condamnation pénale définitive sur le fondement des dispositions des articles 433-3, 433-4, des deuxième à quatrième alinéas de l'article 433-5, du deuxième alinéa de l'article 433-5-1 ou de l'article 433-6 du code pénal.

En l'espèce, l'autorité administrative ne pouvait, sans commettre d'erreur de droit, refuser de renouveler la carte de résident du requérant, ce dernier ayant été condamné pénalement pour des faits de vol et d'aide à l'entrée, la circulation ou au séjour irréguliers d'un étranger en France, de telles condamnations n'étant pas fondées sur les articles du code pénal limitativement énumérés à l'article L. 432-12 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

D'autre part, il résulte des dispositions de l'article 131-30 du code pénal et de l'article R. 432 3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile que l'autorité administrative est tenue, en cas de condamnation de l'étranger à une interdiction judiciaire de retour sur le territoire français, de pourvoir à l'exécution de la décision judiciaire d'interdiction du territoire français, devenue définitive, en procédant au retrait du titre de séjour ou de la carte de résident de l'intéressé.

Par ailleurs, aussi longtemps que la personne condamnée n'a pas obtenu de la juridiction qui a prononcé la condamnation pénale le relèvement de la peine complémentaire que constitue l'interdiction judiciaire du territoire, l'autorité administrative est tenue de pourvoir à son exécution. Enfin, le juge de l'application des peines peut accorder, en vertu de l'article 729-2 du code de procédure pénale, une libération conditionnelle à un étranger faisant l'objet d'une peine complémentaire d'interdiction de territoire français en ordonnant la suspension de l'exécution de cette peine pendant la durée des mesures d'assistance et de contrôle. A l'issue de cette durée, si la décision de mise en liberté conditionnelle n'a pas été révoquée, l'étranger est relevé de plein droit de la mesure d'interdiction du territoire français. En revanche, dans le cas contraire, la mesure redevient exécutoire.

En l'espèce, il est ressorti des termes de la décision attaquée que le requérant avait été condamné à une interdiction judiciaire de retour sur le territoire français d'une durée de cinq ans. Il appartenait donc au tribunal, se saisissant d'office de cette question après en avoir informé les parties en leur communiquant un moyen d'ordre public, de vérifier si l'autorité administrative se trouvait en situation de compétence liée et était ou non tenue de refuser le renouvellement de la carte de résident. Il a jugé que tel n'était pas le cas, dès lors que la décision d'interdiction judiciaire du territoire avait été suspendue par un arrêt de la cour d'appel d'Aix-en-Provence intervenu pendant la durée de la libération conditionnelle de l'intéressé. Or il ne ressortait pas pièces du dossier ni n'était soutenu par l'autorité administrative en défense que cette mise en liberté conditionnelle d'une durée d'un an aurait été révoquée ou que l'intéressé n'aurait pas été relevé, de plein droit, à l'issue de la durée de sa mise en liberté conditionnelle, de la mesure d'interdiction du territoire français dont il faisait l'objet. Le requérant était donc, pour le motif énoncé ci-avant, fondé à demander l'annulation de la décision litigieuse.

Cf. CE, 29 décembre 1997, Mme Nsiah épouse Poncet, n° 152606, C

Cf. CE, 18 décembre 2020, Benchita, n° 435097, B

**TA Nice, 1<sup>ère</sup> chambre, 2 février 2023, M. B, n° 2105394, Mme Mear, pdte, Mme Kolf, rapp., M. Herold, rapp. publ.**

## FONCTION PUBLIQUE

**N°8 : DISPONIBILITE – Réintégration – Réintégration de droit à première vacance sous réserve des nécessités de service – Poste occupé par un contractuel devant être regardé comme vacant – Nécessités de service faisant obstacle à la réintégration du fonctionnaire sur son ancien poste occupé par un contractuel (oui en l'espèce)**

Lorsqu'un fonctionnaire placé en disponibilité pour une durée n'excédant pas trois ans demande à être réintégré, il est réintégré de droit sur le premier poste vacant. L'obligation de réintégration à la première vacance s'impose, sous réserve des

nécessités du service, y compris lorsque l'intéressé demande à être réintégré avant le terme de la période pour laquelle il a été placé en disponibilité. Pour mettre en œuvre cette obligation, l'administration doit prendre en compte les postes vacants à la date de la demande de réintégration et ceux qui deviennent vacants ultérieurement. (1)

En l'espèce, à la date à laquelle le requérant a demandé à être réintégré, son ancien poste était occupé par un agent non titulaire. Dès lors que cet emploi n'était pas occupé par un titulaire ou un stagiaire régulièrement nommé, celui-ci devait être regardé comme vacant alors même qu'il est occupé par un agent en contrat à durée indéterminée, de telle sorte que l'intéressé avait droit d'être réintégré sur ce poste. La collectivité fait cependant état des nécessités de service pour faire échec à l'obligation de réintégration de M. G. sur son ancien poste. Elle fait ainsi valoir que l'intérêt du service s'oppose à la réintégration du requérant sur son ancien poste aux motifs que l'actuel occupant du poste a été recruté en contrat à durée indéterminée, qu'il donne entière satisfaction depuis plus de 4 ans, qu'il ne pourrait être reclassé sur un emploi de directeur au sein de la collectivité et que son licenciement entraînerait un coût important pour celle-ci alors que le retour de M. G. sur cet emploi désorganiserait le service dès lors que les fonctions ont été élargies de manière à modifier substantiellement les missions, rendant incompatible sa nomination. Il suit de là qu'en plaçant M. G. en disponibilité d'office par la décision en litige, la collectivité n'a commis ni erreur de droit ni erreur d'appréciation.

(1) Cf. CE, 17 novembre 2022, M. Delclos, n° 451700, C

**TA Nice, 6<sup>ème</sup> chambre, 31 janvier 2023, M. G., n°s 1901342-1904478, Mme Chevalier-Aubert, pdte, Mme Gazeau, rapp, Mme Belguèche, rapp. publ.**

## MARCHES ET CONTRATS ADMINISTRATIFS

**N°9 : RESPONSABILITE DES CONSTRUCTEURS A L'EGARD DU MAITRE DE L'OUVRAGE -- Fresques murales réalisées sur un ouvrage existant - Caractère purement décoratif - Mise en jeu de la responsabilité biennale (non)**

Dans le cadre d'un marché public à procédure adaptée, la commune de Cannes a confié à une société la création et la réalisation de fresques murales sur le thème du 7<sup>ème</sup> art sur les murs internes et externes du pont Alexandre III à Cannes. Les travaux ont été réceptionnés sans réserve mais quatre mois plus tard, des taches d'humidité, des cloques et des décollements sont apparus sur les peintures murales. La commune de Cannes a saisi le tribunal aux fins notamment d'engager la responsabilité de la société sur le fondement de la garantie biennale de bon fonctionnement.

Le tribunal a considéré qu'il résultait des dispositions des articles 1793, 1792 et 1792-2 du code civil que les défauts affectant les

revêtements de peinture qui se décollent de leurs supports ne sont de nature à mettre en jeu la responsabilité biennale des constructeurs que si elles sont susceptibles de compromettre le bon fonctionnement de l'ouvrage.

En l'espèce, si les fresques murales litigieuses étaient dissociables des murs du pont Alexandre III, elles ont été réalisées sur un ouvrage existant et présentaient un caractère purement décoratif. Dès lors qu'elles n'étaient pas destinées à fonctionner, le tribunal a jugé que ces peintures ne pouvaient pas être regardées comme un équipement de cet ouvrage soumis à la garantie de bon fonctionnement prévue par le code civil.

**TA Nice, 5<sup>ème</sup> chambre, 4 avril 2023, commune de Cannes, n° 1904049, M. Pascal, pdt, Mme Duroux, rapp., M. Soli, rapp. publ.**

Ce jugement fait l'objet d'un appel

**N°10 : EGALITE DE TRAITEMENT ENTRE LES CANDIDATS - Incompatibilité du projet du lauréat avec le plan local d'urbanisme en vigueur - Distorsion de la concurrence entre les candidats à un appel à concurrence (non)**

La commune de X. a lancé un appel à concurrence pour l'attribution d'une délégation de service public intégrant l'exploitation d'un port et sa réhabilitation. La société I soutenait que le projet présenté par le candidat retenu n'était pas réalisable, certains éléments du projet étant incompatibles avec le plan local d'urbanisme en vigueur. Dans ces conditions, elle estimait que le candidat attributaire avait été choisi dans un contexte de distorsion de la concurrence. Le tribunal a jugé d'une part, qu'une partie des allégations de la requérante s'agissant de ces incompatibilités n'était pas fondée. Il a jugé, d'autre part, que le contrat de concession mettait à la charge de l'attributaire l'ensemble des études et prestations nécessaires à l'obtention des autorisations administratives nécessaires à la réalisation du programme de réhabilitation, qu'ainsi il incombait à cet attributaire de solliciter les autorisations d'urbanisme adéquates, la commune pouvant, au regard de l'intérêt général du projet, engager une procédure de mise en conformité de son plan local d'urbanisme sur certains points d'incompatibilité tels que la hauteur maximale d'un bâtiment. Dans ces conditions, la requérante ne démontrait pas que l'incompatibilité de certains points spécifiques du projet retenu avec les dispositions du plan local d'urbanisme de la commune en vigueur à la date de signature de la délégation de service public s'opposerait à sa réalisation ultérieure, ni, par suite, que l'attribution de cette délégation de service public en litige emporterait une distorsion de la concurrence ou une incertitude sur le montant du projet ou son caractère réalisable.

**TA Nice, 6<sup>ème</sup> chambre, 31 janvier 2023, société I., n° 2004874, Mme Chevalier-Aubert, pdte, Mme Guilbert, rapp., Mme Belguèche, rapp. publ.**

## POLICE

### **N°11 : AUTORITES DETENTRICES DES POUVOIRS DE POLICE GENERALE – Préfets – code de la sécurité intérieure – code général des collectivités territoriales – sécurité civile**

Plusieurs syndicats de pompiers et la fédération nationale des sapeurs-pompiers de France ont demandé l'annulation de l'arrêté du préfet des Alpes-Maritimes du 31 décembre 2021 portant approbation des dispositions spécifiques du plan Orsec départemental « Secours en Montagne ». Cet arrêté ne retient que deux unités spécialisées de secours en montagne, le peloton de gendarmerie de haute montagne et la section montagne de la compagnie républicaine de sécurité 06. Les requérants soutiennent que le préfet a retiré au service départemental d'incendie et de secours des Alpes-Maritimes et à son unité montagne les missions de sécurité civile en montagne qui lui sont dévolues par le code général des collectivités territoriales.

Le tribunal a retenu que le plan Orsec et son dispositif spécifique « Secours en Montagne » constituent des plans de prévention, pris dans le cadre des pouvoirs de police administrative du préfet en application des articles L. 741-2 et suivants du code de la sécurité intérieure, applicables au plan Orsec et des articles 1424-1 et suivants du code général des collectivités territoriales définissant les missions de secours et d'incendie. Les services départementaux d'incendie et de secours exercent des missions de sécurité civile, mais ils n'en ont pas le monopole, ces missions étant également assurées par les personnels des services de l'Etat et les militaires des unités qui en sont investis à titre permanent. Si, dans le dispositif « Secours en Montagne » en litige, les sapeurs-pompiers n'apparaissent plus comme une unité spécialisée du secours en montagne, le tribunal a relevé qu'ils restent toujours des acteurs du secours en montagne. Ils peuvent, en effet, être sollicités, dans la zone de montagne, en cas d'opération complexe et assurent la fonction de commandement des opérations en cas d'opération d'envergure et continuent d'intervenir dans l'ensemble du département pour les missions de secours routier et les missions de sauvetage particulières. Par ailleurs, le tribunal a considéré que le plan de sécurité civile en litige a mis en place des mesures adaptées, proportionnées et intelligibles pour protéger les populations contre les risques spécifiques liés à la montagne.

Le tribunal a dès lors rejeté les conclusions des requérants demandant l'annulation de l'arrêté préfectoral du 31 décembre 2021.

**TA Nice, 5<sup>ème</sup> chambre, 14 février 2023, syndicat autonome des sapeurs-pompiers professionnels et des personnels administratifs et techniques spécialisés du département des Alpes-Maritimes, fédération nationale des sapeurs-pompiers de France, avenir secours et M. D., n° 2200830, M. Pascal, pdt-rapp., Mme Sorin, rapp. publ.**

**TA Nice, 5<sup>ème</sup> chambre, 14 février 2023, syndicat autonome des sapeurs-pompiers professionnels et des personnels administratifs et techniques spécialisés du département des Alpes-Maritimes, fédération nationale des sapeurs-pompiers de France, avenir secours et M. D., n° 2200823, M. Pascal, pdt-rapp., Mme Sorin, rapp. publ.**

**TA Nice, 5<sup>ème</sup> chambre, 14 février 2023, syndicat autonome des sapeurs-pompiers professionnels et des personnels administratifs et techniques spécialisés du département des Alpes-Maritimes, fédération nationale des sapeurs-pompiers de France, avenir secours et M. D., n° 2200495, M. Pascal, pdt-rapp., Mme Sorin, rapp. publ.**

Ces jugements font l'objet d'un appel

## PROFESSIONS, CHARGES ET OFFICES

### **N°12 : ACCES AUX PROFESSIONS – Médecins – Reconnaissance des diplômes – Conditions – 1) Conditions particulières de reconnaissance des diplômes des ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen (oui) – 2) Consultation de la commission régionale des ostéopathes (oui)**

En vertu des stipulations de la directive 2005/36/CE du parlement européen et du conseil du 7 septembre 2005 et des dispositions de la loi n° 2002-3030 du 4 mars 2002 et du décret n° 2007-435 du 25 mars 2007, lorsque la profession d'ostéopathe est réglementée dans l'Etat membre d'origine, son exercice en France n'est subordonnée qu'à la seule justification de titres de formations permettant d'exercer légalement celle-ci dans l'Etat d'origine. En revanche, lorsque la profession n'est pas réglementée dans l'Etat membre d'origine, l'exercice en France peut être admis à la condition, pour la personne intéressée, de justifier à la fois de titres de formations ou d'attestations de compétences délivrés dans l'Etat membre d'origine, et d'une pratique de la discipline dans cet Etat membre, à temps plein pendant deux ans au moins au cours des dix dernières années, ou à temps partiel pendant une durée correspondante au cours de la même période. Cette condition d'exercice d'une activité professionnelle n'est toutefois pas applicable lorsque la formation conduisant à ladite activité est réglementée dans l'Etat membre d'origine (1).

Par ailleurs, en vertu de l'article 6 du décret n° 2007-435 du 25 mars 2007, la décision accordant ou refusant d'user du titre d'ostéopathe est prise par le directeur général de l'agence régionale de santé après avis de la commission régionale des ostéopathes. Si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements, un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible

d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie (2).

En l'espèce, il ressort des pièces du dossier que la commission régionale des ostéopathes ne s'est pas réunie le 2 janvier 2020 comme l'indique le visa porté sur la décision du 28 janvier 2020 mais a été consultée par voie de messagerie électronique du 6 novembre 2019 au 26 décembre 2019. En outre, il n'est pas établi par les échanges transmis par voie de messagerie électronique que les membres de la commission aient été à même de disposer de l'ensemble des éléments du dossier de M. X leur permettant d'avoir un avis éclairé sur sa situation, de sorte qu'une telle circonstance est susceptible d'avoir exercé, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise. Dans ces conditions, le requérant est fondé à soutenir que la décision du 28 janvier 2020 est intervenue au terme d'une procédure entachée d'illégalité.

(1) Cf. CAA Lyon, 30 novembre 2017, Ministère des affaires sociales et de la santé, n° 16LY02786

(2) Cf. CE Ass, 23 décembre 2011, M. Danthony, n° 335033, A

**TA Nice, 2<sup>ème</sup> chambre, 13 avril 2023, M. X, n° 2001536, M. Silvestre-Toussaint-Fortesa, pdt, M. Combot, rapp., Mme Sorin, rapp. publ.**

## URBANISME ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

### **N°13 : REFUS D'UN PERMIS DE CONSTRUIRE – Règlement national d'urbanisme (RNU) – Règle de distance entre deux bâtiments non-contigus sur un même terrain (application de l'article R. 111-15 du code de l'urbanisme) – Pouvoir discrétionnaire du maire**

Pour refuser le permis de construire litigieux, le maire du Cannel s'est fondé sur la circonstance que la partie du bâtiment principal la plus proche de son annexe a vocation à s'implanter à une distance de 2,50 mètres de cette dernière en méconnaissance des dispositions de l'article R. 111-15 du code de l'urbanisme. Cette disposition qui, sans autre précision réglementaire, renvoie à l'implantation des constructions, confère à l'autorité administrative un large pouvoir d'appréciation et ne lui impose pas de rejeter une demande de permis de construire au seul motif que des bâtiments non contigus ne seraient pas distants d'au moins trois mètres (1). Cette disposition donne alors lieu à un contrôle normal et dissymétrique et impose ainsi de vérifier si le refus litigieux était bien nécessaire à la sauvegarde des intérêts en cause à savoir, en l'espèce, la garantie d'un ensoleillement et d'un éclairage des baies des pièces principales des constructions projetées.

Dans ces conditions, la règle de distance imposée par les dispositions de l'article R. 111-15 du code de l'urbanisme devait, en l'espèce, s'apprécier non pas au regard de la distance entre la dalle d'implantation du bâtiment principal et la façade du bâtiment annexe laquelle était inférieure à 3 mètres, mais au regard de celle entre les façades où se trouvent les fenêtres des deux bâtiments projetés. Dans ces conditions et alors

qu'il est constant que la façade du bâtiment principal s'implante à 3,50 mètres de celle du bâtiment annexe, les requérants étaient fondés à soutenir que le maire du Cannel a entaché sa décision d'une erreur d'appréciation en fondant son refus sur les dispositions permissives de l'article R. 111-15 du code de l'urbanisme.

(1) Cf. TA Nice, 4 juillet 2018, n° 1504073

**TA Nice, 4<sup>ème</sup> chambre, 12 avril 2023, M. L. et Mme P., n° 1903338, M. Bonhomme, pdt, M. Holzer, rapp., M. Beyls, rapp. publ.**

### **N°14 : PLAN LOCAL D'URBANISME – Protection du paysage par une unité de paysage qui déroge à la constructibilité de principe des zones urbaines – Contrôle de proportionnalité (oui)**

Les dispositions de l'article L. 151-19 du code de l'urbanisme permettent aux auteurs d'un plan local d'urbanisme d'édicter des dispositions visant à protéger, mettre en valeur ou requalifier un élément du paysage dont l'intérêt le justifie. Le règlement peut notamment, à cette fin, identifier un élément en raison de ses caractéristiques particulières. La localisation de la protection instituée, sa délimitation et les prescriptions le cas échéant définies, qui ne sauraient avoir de portée au-delà du territoire couvert par le plan, doivent être proportionnées et ne peuvent excéder ce qui est nécessaire à l'objectif recherché. Une interdiction de toute construction ne peut être imposée que s'il s'agit du seul moyen permettant d'atteindre l'objectif poursuivi (1).

En l'espèce, il ressort de la lecture du rapport de présentation du plan local d'urbanisme de la commune d'Antibes que les activités agricoles et horticoles, aujourd'hui résiduelles sur le territoire communal, ont engendré un paysage rural, composé notamment de serres agricoles, et que les auteurs de ce plan ont souhaité, pour des raisons historiques, protéger ce patrimoine caractéristique du paysage de la commune. Ce motif d'ordre historique trouve son fondement dans les dispositions de l'article L. 151-19 du code de l'urbanisme. Les terrains des requérants classés en zone urbaine et identifiés au titre des unités de paysage, sont couverts par des serres. Par suite, le choix des auteurs du plan local d'urbanisme d'instaurer une unité de paysage sur ces terrains limitant strictement leur constructibilité est adéquat au regard de l'objectif poursuivi de protection du patrimoine caractéristique du paysage de la commune. En outre, la circonstance qu'il serait loisible aux requérants de retirer les serres présentes sur ces parcelles est inopérante à l'encontre de la délibération attaquée dont la légalité s'apprécie à la date de son approbation.

(1) Cf. CE, 14 juin 2021, n° 439453, B

**TA Nice, 4<sup>ème</sup> chambre, 1er février 2023, M. C. et autres, n° 1901871, M. Bonhomme, pdt, Mme Soler, rapp., M. Beyls, rapp. publ.**

Ce jugement fait l'objet d'un appel

### **N°15 : AUTORISATION D'URBANISME – Retrait des actes créateurs de droit – Condition tenant à l'illégalité de l'autorisation**

**d'urbanisme - Légalité d'une décision de non-opposition à déclaration préalable devant s'apprécier au regard des dispositions législatives et réglementaires applicables à la date de sa délivrance**

En vertu de l'article L. 424-5 du code de l'urbanisme, la décision de non-opposition à déclaration préalable, tacite ou explicite, ne peut être retirée que si elle est illégale et dans le délai de trois mois suivant sa date d'édition/ naissance.

La légalité d'une autorisation d'urbanisme s'apprécie au regard des dispositions législatives et réglementaires applicables à la date de sa délivrance (1).

En l'espèce, il ressort de l'arrêté de retrait en date du 25 février 2020 que, pour retirer la décision implicite de non-opposition à déclaration préalable, le maire, au nom de l'Etat, s'est fondé sur la méconnaissance, par le projet, des dispositions du plan local d'urbanisme métropolitain (ci-après, « PLUM ») de Nice. Toutefois, il ressort des pièces du dossier que ce document d'urbanisme a été approuvé par une délibération du 25 octobre 2019 et n'est devenu opposable qu'à compter du 5 décembre 2019. Ainsi que le fait valoir à bon droit la requérante, les dispositions du PLUM n'étaient pas encore entrées en vigueur à la date de naissance de la décision tacite de non-opposition, le 29 novembre 2019. Par suite, et dès lors que la légalité d'un permis de construire s'apprécie au regard des dispositions législatives et réglementaires applicables à la date de sa délivrance, ces nouvelles dispositions ne pouvaient être opposées à la déclaration litigieuse et justifier ainsi le retrait de l'autorisation initialement délivrée.

(1) Cf, CE, 27 février 1981, Pras, n° 07574, B ; CE, 3 novembre 2006, SCI Zubi Ondoa, n° 291800, C

**TA Nice, 2<sup>ème</sup> chambre, 13 avril 2023, SARL P., n° 2004722, M. Silvestre-Toussaint-Fortesa, pdt, Mme Le Guennec, rapp., Mme Sorin, rapp. publ.**

Directeur de la publication :

Marianne Pouget, Présidente du Tribunal

Comité de rédaction :

Agathe Bergantz, Dorothée Gazeau, Matthieu Holzer, Géraldine Sorin, Tatiana Perez

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)

**Un employeur public peut-il faire valoir l'état des nécessités de service public pour échapper à son obligation de réintégrer un agent public titulaire sur son ancien poste alors occupé par un agent public contractuel en CDI ?**

Selon un apophtegme bien connu des administrativistes côtoyant le droit de la fonction publique, alors que le grade appartiendrait à l'agent public titulaire, l'administration elle, disposerait de l'emploi (Olivier Dord, *Droit de la fonction publique*, PUF, 2007, p.99/388). Pour être vraie, cette assertion n'est pas valable en toute hypothèse. Ainsi, il peut se présenter des cas où l'administration ne saurait disposer librement de l'emploi. C'est ce que nous apprend à nouveau la sixième chambre du tribunal administratif de Nice, dans un jugement rendu le 31 janvier 2023.

En l'espèce, après avoir été employé par un établissement public administratif local, un fonctionnaire territorial de grade d'ingénieur, a été réaffecté à la suite de la dissolution de cet établissement, au sein de la communauté d'agglomération du Pays de Grasse (CAPG) sur le poste de directeur de la collecte des déchets à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014. Sur une première demande de ce dernier, il a été placé en disponibilité pour convenances personnelles pour une durée d'un an à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016, cette position a été reconduite par sa volonté pour une période supplémentaire d'une année. Le 12 septembre 2017, sur une seconde demande de ce fonctionnaire, il a été mis en disponibilité pour des motifs familiaux à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2018 afin de suivre sa conjointe. Toutefois, le 28 juin 2018, il a demandé à être réintégré de manière anticipée. Par un courrier du 5 octobre 2018, le président de la CAPG a proposé audit fonctionnaire un poste de chargé de projet au sein de la direction des déchets et de l'énergie. Estimant que l'agent public en question avait refusé le poste proposé, le président de la CAPG a placé l'intéressé en disponibilité d'office par arrêté du 17 janvier 2019 pour un période d'un an. C'est ainsi que l'agent public titulaire demanda au tribunal d'annuler cette décision et de condamner la CAPG au versement des sommes en réparation des préjudices qu'il estime avoir subis aux plans psychologique, moral et financier.

Les juges du premier degré ont été principalement amenés dans ladite espèce à se prononcer sur la question de savoir si un employeur public en l'occurrence la CAPG pouvait faire valoir un état des nécessités de service pour s'exonérer de son obligation de réintégration

d'un agent public titulaire sur son ancien poste alors occupé par un agent public contractuel en CDI.

Si les juges du fond répondent par l'affirmative, ils ne manquent pas au passage de rappeler un principe essentiel du droit de la fonction publique : celui de l'occupation prioritaire des emplois publics civils permanents des employeurs publics par les agents publics titularisés (v. Article 3 du Titre I du Statut général des fonctionnaires relatif à la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires).

En creux, la réponse positive des juges à cette question de droit ne semble pas du tout désincarnée. Mieux, elle pourrait se justifier par le principe de la primauté de l'intérêt général sur les intérêts particuliers voire par ceux relatifs, au souci d'un bon fonctionnement de l'administration ou de mutabilité des services publics (v. Cons. Const, 23 janvier 1987, n° 86-224 DC, *loi transférant à la juridiction, judiciaire le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence*, GAJA, éd. Dalloz, 2017 p.585. v. aussi, CE, 11 mars 1910, *Compagnie générale française des tramways*, GAJA, *op cit.*, p.115). En effet, selon les juges, alors que cela ne devrait pas être ainsi dans le meilleur de monde, en l'espèce, l'intérêt du service public fait obstacle à la réintégration de l'agent public titulaire placé en disponibilité d'office sur son ancien poste occupé par un agent public contractuel dès lors que le licenciement de l'agent contractuel entraînerait un coût important pour celui-ci et que le retour du fonctionnaire désorganiserait le service en raison des l'évolution des fonctions de ce poste.

Par ailleurs, si cette solution s'inscrit dans la tradition jurisprudentielle classique (v.TC, 8 février 1873, GAJA, *op cit.*, p.1), dès lors qu'il est connu que c'est le principe des nécessités du service public qui fut mobilisé par le Tribunal de conflits alors à l'époque, pour limité le principe de la responsabilité administrative dans la célèbre décision Blanco (v. *décision du TC suscitée*), elle ne manque pas de s'intégrer dans l'actualité en modernisant le principe de la priorité des emplois publics aux fonctionnaires.

En effet, c'est seulement dans l'intérêt du service public et à cette condition que l'employeur public pourrait faire fi du principe de l'occupation prioritaire des emplois publics civils permanents par les fonctionnaires. Aussi, dans le cas contraire, les juges ne manqueront pas d'annuler toute décision administrative qui opposerait un refus de réintégration d'un titulaire sur son ancien poste au motif unique que ce dernier serait occupé par un agent public contractuel en CDI. Par ce jugement, les juges posent les limites à la libre gestion des emplois publics par l'administration et marquent leur manque d'hésitation futur à sanctionner tout

employeur public récalcitrant. Ce qui semble être une garantie supplémentaire au profit du statutaire face à une administration souvent tentée de recruter davantage des non-titulaires que des titulaires aux emplois civils permanents en raison du régime juridique souple des premiers qui contraste avec les règles complexes applicables aux seconds (v. Olivier Dord, *op cit*, p.83).

En tout état de cause, en synthèse, tout comme n'est pas absolu le principe de libre gestion des emplois publics par l'administration en raison du principe de l'occupation prioritaire de ces emplois par les titulaires, de même, en se prononçant ainsi, les juges montrent que n'est pas également absolu, le principe d'occupation prioritaire des emplois publics par les titulaires en raison des nécessités du service public. Tout n'est que question de conciliation, ADN du raisonnement du juge administratif et raison d'être du droit administratif.

**Code de l'urbanisme : entre protection des paysages et atteinte au droit de propriété**

Le jugement du tribunal administratif de Nice rendu le 1<sup>er</sup> février 2023 met en exergue deux points intéressants concernant deux articles du Code de l'urbanisme, à savoir d'une part, l'article L 151-19 relatif à la protection des paysages et, d'autre part, l'article L 105-1 relatif aux servitudes d'urbanisme et à leur indemnisation éventuelle.

*Le PLU : un outil de protection des paysages (article L 151-19)*

A l'origine, seuls les paysages, monuments et sites naturels exceptionnels étaient protégés au titre de la loi du 2 mai 1930. En revanche, les autres paysages, qualifiés de « banals » par le sénateur Ambroise Dupont ne bénéficiaient d'aucune protection juridique spécifique. D'ailleurs, initialement, l'objet du droit de l'urbanisme n'était pas de préserver la nature en ville. Or, désormais, le droit de l'urbanisme et plus particulièrement les documents d'urbanisme tels que le plan local d'urbanisme (ci-après PLU) sont des outils de préservation des paysages

« banals » alors même qu'il s'agit de documents relatifs à l'utilisation des sols qui visent à favoriser la densification et la lutte contre l'étalement urbain en raison des préoccupations environnementales contemporaines.

Afin de préserver la nature et les paysages, les auteurs des documents d'urbanisme disposent d'un outil facultatif consacré à l'article L 151-19 du Code de l'urbanisme. D'après cet article, le règlement du PLU : « *peut identifier et localiser les éléments de paysage (...) à protéger, à conserver, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique ou architectural et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur préservation, leur conservation ou leur restauration.* »

Le législateur n'a apporté aucune précision quant à l'appréciation de l'expression « éléments de paysage ». Pour cela, il faut se reporter à la jurisprudence administrative qui est relativement souple en la matière puisque les éléments de paysage ayant été identifiés et localisés sont divers et ne doivent pas nécessairement remplir le caractère exceptionnel : certains alignements d'arbres, boisements et jardins par exemple.

Par ailleurs, les prescriptions adoptées au sein du règlement peuvent limiter voire interdire le droit à construire. L'interdiction absolue n'est cependant admise que si elle constitue le seul moyen permettant d'atteindre l'objectif poursuivi. Ainsi, un contrôle de proportionnalité est effectué par le juge administratif (CE, SCI des sables, 14 juin 2021, n°439453).

En l'espèce, le conseil municipal d'Antibes a adopté une délibération le 29 mars 2019

visant à réviser le PLU de la commune. Cette révision a consisté d'une part au classement de parcelles sur lesquelles s'exercent des activités agricoles et horticoles dans la liste des unités de paysages à protéger et d'autre part à l'adoption de prescriptions en matière d'aménagement et de

construction, alors même que ces mêmes parcelles étaient identifiées par le rapport de présentation du PLU comme des espaces potentiellement urbanisables. Les auteurs de la révision du document d'urbanisme justifient cette protection pour des raisons historiques du fait du caractère résiduel du paysage rural, composé de « serres agricoles », sur le territoire antibois. Ainsi, nous pourrions dire que les juges fondent leur décision sur la protection d'une habitude visuelle paysagère, inscrite dans l'histoire de la ville, qui se fait de plus en plus rare. En effet, Antibes est une commune dont le territoire fait l'objet d'une urbanisation très dense en défaveur des anciennes terres agricoles et horticoles. Par conséquent, afin de conserver le paysage rural, les quelques terres persistantes doivent être préservées de toute disparition.

Toutefois, les requérants considèrent qu'il existe une contradiction entre le règlement et le rapport de présentation du PLU puisque l'un identifie des parcelles et les classe au titre d'une unité de paysage à protéger et prescrit leur préservation de tout aménagement et de toute construction, tandis que l'autre identifie ces mêmes parcelles comme des espaces potentiellement urbanisables. Ainsi, d'un côté, le rapport de présentation est favorable au développement urbain, alors que d'un autre côté, le règlement vise à restreindre le développement urbain en faveur de la qualité paysagère. Cette contradiction, soulevée par les requérants, pourrait prendre la forme d'un PLU schizo en référence à l'ouvrage *L'Etat schizo* de Martine Lombard. Pour autant, les juges du fond considèrent qu'il n'y a aucune contradiction. Autrement dit, le classement de parcelles dans des parties potentiellement urbanisables ne permet pas de contrecarrer le classement de ces mêmes parcelles au titre d'une unité de paysage à protéger. Cela signifie donc que la qualité paysagère peut prévaloir sur la constructibilité des zones urbaines dans la mesure où l'urbanisation n'est que potentielle et non de plein droit. En outre, l'identification de zones urbaine n'est pas immuable. En effet, le PLU n'est pas un document figé. Bien au contraire, le PLU fait l'objet d'une certaine plasticité pouvant être favorable à la protection paysagère et environnementale.

Par ailleurs, les propriétaires des parcelles considèrent que cette révision porte atteinte à leur droit de propriété puisqu'ils ne peuvent plus aménager librement leurs terres. En effet, ils ne peuvent plus retirer les serres présentes sur les parcelles litigieuses. Cette restriction du droit de propriété constitue une servitude et justifie, d'après-eux, une indemnisation.

#### *Les exceptions illusoire au principe de non-indemnisation des servitudes d'urbanisme (article L 105-1)*

En droit positif français, il existe différents types de servitudes qui partagent toutefois la caractéristique de la limitation du droit de propriété. Parmi ces servitudes, nous retrouvons tout d'abord les servitudes de droit public créées par des lois et règlements dans un but d'intérêt général et ayant un caractère indemnisable ; en outre, les servitudes de droit privé constituent pour un fonds servant des charges imposées ou consenties au profit d'un fonds voisin dominant ; et enfin les servitudes d'urbanisme, prévues dans un but d'intérêt général par les documents d'urbanisme et définies de la manière suivante selon l'article L 105-1 du Code de

l'urbanisme : « *servitudes instituées en matière de voirie, d'hygiène et d'esthétique ou pour d'autres objets et concernant, notamment, l'utilisation du sol, la hauteur des constructions, (...), l'interdiction de construire.* »

En l'espèce, le classement des parcelles litigieuses au titre d'unités de paysage à protéger et l'adoption de prescriptions visant à restreindre les droits de construction et d'aménagement constituent des servitudes d'urbanisme dans la mesure où ces restrictions sont prévues par le PLU antibois, qu'elles concernent l'utilisation du sol et qu'elles restreignent le droit de propriété.

Pour des raisons financières, les servitudes d'urbanisme sont régies par un principe de non-indemnisation qui rencontre néanmoins deux exceptions légales. La servitude d'urbanisme est indemnisée dès lors qu'elle porte atteinte à des droits acquis ou qu'elle constitue une modification à l'état antérieur des lieux.

Toutefois, en l'espèce, les juges du fond considèrent que les requérants n'ont droit à aucune indemnisation dans la mesure où d'une part, ils ne tenaient aucun droit acquis au maintien du document d'urbanisme qui a pu faire naître dans le passé une plus-value sur les parcelles litigieuses du fait de leur caractère potentiellement urbanisable. D'autre part, la servitude ne procède à aucune modification à l'état antérieur des lieux. Si dans les faits de l'espèce, les exceptions légales ne sont pas remplies, à juste titre, du fait que les documents d'urbanisme ne sont pas immuables d'une part et que la révision d'un PLU ne constitue pas une modification de l'état antérieur des lieux, il n'en demeure pas moins qu'en pratique ces exceptions sont rarement admises. En effet, le juge administratif apprécie strictement les conditions permettant la mise en œuvre de l'indemnisation des servitudes d'urbanisme.

Tout d'abord, les servitudes qui portent atteinte à des droits acquis ne sont indemnisées que si ces mêmes droits sont « *effectifs* » (CE, ministre de l'équipement c/ SA de construction SIMOTTEL, 4 mars 1977, n°01822). Dans l'arrêt précité, à la suite de l'instauration d'une servitude d'urbanisme, des terrains sont devenus inconstructibles. Or, en amont, un permis de construire avait été délivré et partiellement mis en œuvre puisque les travaux avaient débuté. Ainsi, le juge administratif avait considéré que la servitude pouvait être indemnisée puisqu'elle portait atteinte à un droit acquis effectif. En revanche, si la construction n'avait pas débuté, le juge administratif aurait probablement considéré qu'aucun droit acquis effectif n'était atteint comme cela avait été décidé par le Conseil d'Etat dans un arrêt rendu le même jour (« ministre de l'équipement c/ consœur Guillerot »).

Enfin, les servitudes d'urbanisme ne sont indemnisées que si la modification de l'état antérieur des lieux résulte directement et uniquement de la servitude et non d'un autre élément, tel que l'action d'un voisin. C'est pourquoi, le juge administratif n'accorde que très rarement en pratique une indemnité au propriétaire dans le cadre des servitudes d'urbanisme.

Si les requérants considèrent que l'inclusion de leurs parcelles dans les unités de paysages porte atteinte à leur droit de propriété dans la mesure où ils ne bénéficient d'aucune indemnisation, il

s'avère, d'après le Conseil d'État, que le principe de non-indemnisation des servitudes d'urbanisme, étant assorti de deux exceptions, « *n'a pour effet ni de priver le propriétaire, dont le bien serait frappé d'une telle servitude, de la propriété de son bien, ni de porter à cette propriété une atteinte d'une gravité telle que le sens et la portée de ce droit s'en trouvent dénaturés* » (CE, SCI La Saulaie, 16 juillet 2010, n° 334665). Toutefois, ces exceptions, étant rarement reconnues en pratique, il est légitime de s'interroger sur la préservation effective du droit de propriété dans le cadre de l'article L 105-1 du Code de l'urbanisme.

**Commentaire jugement n° 1906045, TA Nice, 23 avril 2023**

**Par Anouck Laüt**

**Doctorante au cerdacff, Université Côte d'Azur**

**La notion de « résidence principale au jour de la cession » : L'inoccupation d'un bien immobilier durant plusieurs années ne fait pas obstacle à l'exonération de la plus-value au titre de la résidence principale.**

Le Tribunal administratif de Nice s'est prononcé, lors d'une décision rendue le 23 avril 2023, sur la qualification de « résidence principale au jour de la cession ». En l'espèce, M. G. a procédé à la cession de sa villa située au Tignet le 13 mars 2018, convaincu de pouvoir bénéficier de l'exonération de la plus-value immobilière réalisée sur la résidence principale conformément au 1° du II de l'article 150 U du CGI. Cependant, l'administration fiscale a assujetti ladite cession à l'impôt sur le revenu, considérant que l'immeuble cédé ne pouvait bénéficier de la qualification de résidence principale au jour de la cession.

**Rappel sur le traitement fiscal des plus-values immobilières** - Les plus-values réalisées par les particuliers ou les sociétés relevant du régime des sociétés de personnes (art. 8 à 8 ter du CGI), à l'occasion de la cession de biens immobiliers ou de droits relatifs à ces biens sont soumises à l'impôt sur le revenu au taux de 19 % auquel s'ajoutent les prélèvements sociaux à hauteur de 17,2%. Ainsi et conformément aux dispositions de l'article 150 U du CGI, sont considérés comme des biens imposables l'ensemble des biens bâtis ou non bâtis tels qu'un appartement, un terrain ou une construction, mais également les droits relatifs à ces biens (cessions d'usufruit, de nue-propriété ou de servitude). Cependant, le champ d'application de l'imposition des plus-values immobilières est restreint sous l'effet d'un certain nombre d'exonérations. Cela est notamment le cas de la résidence principale des contribuables-particuliers.

**Le cas particulier de la résidence principale** – L'article 150 U, II-1° du CGI prévoit que les plus-values réalisées lors de la cession de la résidence principale du cédant au jour de la cession sont exonérées d'impôt sur le revenu. Autrement dit, et quels que soient les motifs de la cession, la nature de l'immeuble, l'importance du prix de cession ou encore le type de logement concerné, la plus-value réalisée par le contribuable lors de la vente de sa résidence principale échappe à l'impôt. Cependant, la qualification de résidence principale est soumise à certaines conditions. La notion de résidence principale doit être comprise comme celle qui constitue la

résidence habituelle et effective du propriétaire. L'administration fiscale précise à ce titre que la résidence habituelle est celle au sein de laquelle le contribuable réside habituellement durant la majeure partie de l'année. Quant à la notion de résidence effective, elle précise qu'une utilisation temporaire dudit logement est insuffisante pour qualifier l'immeuble de résidence principale. Autrement dit, lorsqu'il existe un doute sur l'effectivité de la résidence, il revient au contribuable d'en apporter la preuve par tous moyens.

***La notion de « résidence principale au jour de la cession »*** - Le bien cédé doit correspondre à la définition précitée de la résidence principale au jour de la cession. Cette condition exclue du bénéfice de l'exonération les cessions portant sur des immeubles qui, malgré leur caractère de résidence principale antérieurement à la date de cession, n'ont plus cette qualité au jour de la vente du bien. Dit autrement, il ne suffit pas qu'un bien ait été la résidence principale du contribuable au cours d'une année N pour qu'il puisse bénéficier *de facto* de l'exonération au cours de l'année N+1. Dans le même sens, l'exonération ne peut bénéficier aux biens donnés en location ou occupés par des tiers (y compris s'il s'agit des membres de la famille du cédant) au jour de la cession.

***Exceptions*** – Cependant il est admis, sous certaines conditions, qu'un immeuble qui est occupé par le cédant jusqu'au jour de la mise en vente du bien puisse conserver sa qualité de résidence principale au jour de la cession. Cela est admis à condition que la cession intervienne dans un « délai normal » et sous réserve, évidemment, que le bien n'ait pas été donné en location ou mis à la disposition de tiers durant ce délai. L'appréciation de la « normalité » du délai intervenu entre la mise en vente et la cession de l'immeuble relève d'une appréciation au cas par cas des faits de l'espèce. Autrement dit, il n'existe pas de délai maximal à l'issue duquel la cession du bien perdrait sa qualité de résidence principale. Différents éléments tenant notamment au contexte économique ou à la situation du contribuable et de son bien permettent au juge d'apprécier si le délai est bel et bien « normal ». Il en va notamment ainsi des diligences effectuées par le contribuable en vue de réaliser la cession de son bien.

Dans l'affaire en cause, M. G. a occupé l'immeuble litigieux au titre de sa résidence principale du 6 avril 1989 au 7 février 2014. Or, pour rappel, la cession du bien est intervenue le 13 mars 2018 soit quatre ans après que M. G. ait quitté son domicile. Il revenait donc au Tribunal administratif de Nice d'apprécier la « normalité » de ce délai qui séparait la présence effective

et habituelle de M. G. dans sa villa et la cession de cette dernière. Pour ce faire, deux éléments propres à l'espèce ont permis au Tribunal de formuler sa décision.

D'une part, les raisons qui ont conduit M. G. à quitter sa villa le 7 février 2014 ont été largement justifiées par ce dernier. En effet, cette date correspond au jour à compter duquel M. G. a été contraint de déménager en raison d'un risque d'éboulement rocheux pesant sur son habitation. Le Tribunal administratif de Nice a d'ailleurs admis, compte tenu des nombreux justificatifs produits par le contribuable (dont notamment des courriers adressés au maire de la ville ainsi que la reconnaissance par la Marie du Tignet d'un risque d'éboulement pouvant atteindre les habitations), que ce dernier devait « être regardé comme ayant été contraint de libérer les lieux avant sa mise en vente et comme ayant accompli les diligences nécessaires pour sécuriser l'immeuble dans les meilleurs délais » (§4). Autrement dit, le Tribunal a tenu compte du fait que M. G. avait été contraint de quitter l'immeuble avant sa cession.

D'autre part, quant à la mise en vente du bien, M. G. a rapporté la preuve que des démarches avaient effectués dès le 3 mai 2016, date à laquelle les travaux de sécurisation de l'immeuble avaient débuté. Le Tribunal a ensuite relevé que les diligences nécessaires avaient été accomplies jusqu'à la vente du bien le 13 mars 2018 soit quelques mois après l'achèvement des travaux.

Ainsi, si M. G. a quitté sa villa avant la date de cession ce n'est qu'en raison de contraintes extérieures et particulièrement importantes dès lors qu'un risque d'éboulement avait été démontré. De plus, M. G. a rapporté la preuve que les diligences devant être accomplies pour mener à bien la cession avaient été entreprises dès l'achèvement des travaux de sécurisation. Dans ce contexte, le Tribunal administratif de Nice a pu conclure que « le bien en cause avait, compte tenu de ses caractéristiques très particulières, conservé sa qualité de résidence principale de M. G. au jour de la cession au sens des dispositions du 1° du II de l'article 150 U du code général des impôts » (§4). Autrement dit, la plus-value réalisée par M. G. à l'occasion de la vente de sa villa pouvait bénéficier de l'exonération d'impôt dès lors que cette dernière avait conservé sa qualité de résidence principale au jour de la cession.

Par une requête du 31 janvier 2022, le syndicat Avenir Secours et M.D. demandent au Tribunal administratif de Nice d'annuler l'arrêté préfectoral n°2021-1287 du 31 décembre 2021 par lequel le préfet des Alpes-Maritimes a précisé les dispositions du plan ORSEC départemental « secours en montagne ».

Avenir Secours représente les personnels d'encadrement des services d'intervention et de secours. Par son entremise, c'est le SDIS des Alpes-Maritimes qui saisit le juge, estimant être marginalisé par les nouvelles dispositions du plan ORSEC, au profit de la gendarmerie de haute montagne et la CRS.

Dans sa décision du 14 février 2023, le Tribunal administratif de Nice rejette la demande. Il juge que le préfet, compétent pour édicter cet arrêté, n'a pas méconnu les principes de libre administration des collectivités territoriales et de spécialité. Il ajoute que le préfet a également respecté le Code général des collectivités territoriales en ne retirant pas au SDIS les missions de sécurité civile confiées par ce texte. Il précise que l'arrêté contesté est une mesure de police administrative non soumise à consultation et qu'elle est proportionnée, nécessaire, adaptée et intelligible outre qu'elle n'instaure pas une interdiction générale et absolue. Le préfet s'est justement fondé sur le Code de la sécurité intérieure et il a agi dans le respect des règles de compétence en qualifiant l'opération de secours en montagne sans qu'un détournement de pouvoir ne soit relevé. Pour toutes ces raisons, et après avoir examiné l'ensemble des moyens, le juge du Tribunal administratif de Nice a rejeté la requête.

Deux points, questions classiques de droit administratif, nous paraissent devoir retenir l'attention. D'abord, les questions de partage de compétence qui peuvent sembler classiques et qui supposent de considérer le préfet, représentant de l'Etat au niveau local, et le SDIS, établissement public décentralisé. Ensuite, cet arrêt confirme une jurisprudence constante et classique s'agissant des mesures de police et de leur encadrement normatif.

### **I/ Un partage de compétence inhérent à la mission de sécurité publique**

Le partage de compétence, objet de cette décision, est un aspect classique de l'Etat décentralisé. L'idée selon laquelle la police, et au-delà la sécurité publique, est une activité par essence régaliennne, appartenant en propre à l'Etat, paraît relever de l'évidence. Pourtant, les politiques de sécurité sont indéniablement et traditionnellement au cœur de la décentralisation. L'article L.2212-2 du CGCT, issu de la loi communale du 5 avril 1884, confie en effet au maire le maintien de l'ordre, de la tranquillité, de la salubrité et de la sécurité publiques. La loi d'orientation relative à la sécurité de 1995 est la parfaite illustration de cet apparent paradoxe qui constitue davantage un exemple de complémentarité, un partenariat, appelé aussi coproduction de sécurité. Il faut néanmoins reconnaître que si les dispositifs de coproduction de sécurité se développent, leur encadrement juridique et financier ne laisse aux collectivités territoriales qu'une marge de manœuvre limitée. La prépondérance de l'Etat est une réalité, pour autant la coopération apparaît comme une nécessité. Le plan ORSEC et son dispositif spécifique « secours en montagne » sont une illustration de ce partage de compétence : ils constituent des plans de prévention qui sont liés au pouvoir de police administrative du préfet et fondés, à ce titre, sur l'article L.741-2 du Code de la sécurité intérieure mais aussi sur l'article R.1424-1 du Code général des collectivités territoriales s'agissant des missions de secours et d'incendie. Ces textes confient aux SDIS une mission de sécurité civile, mais sans pour autant leur accorder un monopole puisque les services de l'Etat et les services militaires sont également des acteurs du secours en montagne. Précisément, le préfet a confié le commandement

des opérations de secours (COS) à un militaire qualifié du PGHM ou à un fonctionnaire certifié de la CRS pour les opérations simples et les opérations complexes, et au directeur départemental du SDIS s'agissant des opérations d'envergure. Or, les SDIS avaient sans doute espéré avoir le monopole absolu du commandement des opérations de secours notamment en matière de secours en montagne.

Le jugement, présente de ce point de vue l'intérêt de mettre en lumière les tensions pouvant exister entre les services de secours sur certains types d'opérations, dont le secours en montagne. Si le PGHM et les CRS des Alpes sont les acteurs historiques, plus récemment se développent les équipes de secours en montagne « pompiers ». Il apparaît ainsi qu'au-delà de la complémentarité, la coproduction de sécurité peut aussi cristalliser quelques tensions. Comme le souligne F. Courrèges (Doctorant UCA, *Analyse économique du droit : un outil de la médiation administrative du contentieux fonction publique soulevé par le sapeur-pompier*), les cultures locales en matière de secours en montagne sont hétérogènes, car elles reposent souvent, du fait de leur spécificité et du caractère très technique de ces sauveteurs, sur la qualité de la relation humaine entre les services de secours.

Ce partage de compétence explique *in fine* que le préfet pouvait décider dans le plan ORSEC de l'emploi des SDIS sans méconnaître la libre administration des collectivités territoriales.

## **II/ Les pouvoirs de police du préfet**

La requête reproche à l'arrêté préfectoral de n'être ni proportionné ni adapté ; en outre, il serait peu compréhensible.

Les principes applicables en matière de pouvoirs de police n'ont pas changé depuis plus d'un siècle, ils demeurent ceux posés par le Commissaire du Gouvernement Cornille dans ses conclusions sur la décision du Conseil d'Etat du 10 août 1917, Baldy : « La liberté est la règle et la restriction de police l'exception ». La jurisprudence est donc constante et le juge administratif s'attache à vérifier l'adéquation des moyens aux fins. La prévention des atteintes à l'ordre public étant susceptible de porter atteinte à une liberté fondamentale ou un droit protégé, le contrôle de proportionnalité permet d'effectuer la mise en balance d'intérêts difficilement conciliables ou contradictoires, de rechercher un juste équilibre. Il est issu de l'arrêt Benjamin (CE, 19 mai 1933, Benjamin), par lequel le Conseil d'Etat avait annulé l'arrêté municipal d'interdiction d'une réunion au motif que « l'éventualité de troubles [...] ne présentait pas un degré de gravité tel qu'il n'ait pu, sans interdire la conférence, maintenir l'ordre en édictant les mesures de police qu'il lui appartenait de prendre ».

Le Conseil d'Etat, dans la décision d'assemblée du 26 octobre 2011, Association pour la promotion de l'image et autres, a distingué trois temps du contrôle consistant à rechercher si la mesure est adaptée, nécessaire et proportionnée. Adaptée suppose de permettre la réalisation d'un but d'intérêt général. Nécessaire signifie que l'objectif ne pouvait être atteint par d'autres moyens moins attentatoires à la liberté. Proportionnée si elle ne crée pas d'atteintes excessives aux libertés par rapport au résultat escompté du maintien de l'ordre public. Le juge administratif est vigilant s'agissant de la durée des interdictions édictées, de leur champ d'application géographique, du contenu des mesures prises et enfin de leur nécessité. Deux ordonnances du juge des référés du Conseil d'Etat rendues le 6 septembre 2020 apportent d'utiles précisions sur le contrôle ainsi exercé (n°443750 et n°443751), le juge administratif précise que « Le caractère proportionné d'une mesure de police s'apprécie nécessairement en tenant compte de ses conséquences pour les personnes concernées et de son caractère approprié pour atteindre le but d'intérêt général poursuivi. Sa simplicité et sa lisibilité, nécessaires à sa bonne connaissance et à sa correcte application par les personnes auxquelles elle s'adresse, sont un élément de son effectivité qui doivent, à ce titre, être prises en considération ». Le juge s'attache à déterminer un juste équilibre entre la simplicité et la

lisibilité de la mesure et son caractère proportionné pour qu'elle ne porte pas une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale.

Ce triple test est également mis en œuvre, et cette décision en est l'illustration, pour les plans de sécurité. En l'espèce, le plan de sécurité du préfet était nécessaire, adapté et proportionné outre qu'il était intelligible.

Ces raisons expliquent que le juge du Tribunal administratif de Nice a rejeté la requête.

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NICE**

N<sup>os</sup> 1901342, 1904478

---

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

M. G

---

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Mme Gazeau  
Rapporteuse

---

Le tribunal administratif de Nice

Mme Belguèche  
Rapporteuse publique

---

(6<sup>ème</sup> chambre)

Audience du 10 janvier 2023  
Décision du 31 janvier 2023

---

C

Vu la procédure suivante :

I. Par une requête et cinq mémoires complémentaires, enregistrés sous le n° 1901342 les 22 mars 2019, 8 juillet 2019, 17 octobre 2019, 5 février 2020, 21 mars 2022 et 27 avril 2022, ainsi qu'un mémoire récapitulatif produit le 16 septembre 2022 après l'invitation du tribunal en application de l'article L. 611-8-1 du code de justice administrative, M. G, représenté par Me Dutertre, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 17 janvier 2019 par lequel le président de la communauté d'agglomération du Pays de Grasse l'a placé en disponibilité d'office pour un an à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019 ;

2°) d'enjoindre au président de la communauté d'agglomération du Pays de Grasse de lui proposer des offres d'emploi correspondant à son grade, à son échelon et à son niveau d'expérience de directeur de service avec son ancien salaire, primes incluses et plus particulièrement sa réintégration sur son ancien poste ou sur un poste de directeur de service ;

3°) de condamner la communauté d'agglomération du Pays de Grasse au paiement de sa rémunération depuis le 28 juin 2018, soit la somme de 71 848 euros nette à la date du 31 décembre 2018, somme à parfaire et à réactualiser, outre le bénéfice de ses droits à l'avancement et à la retraite depuis le 28 juin 2018 ;

4°) de condamner la communauté d'agglomération du Pays de Grasse au paiement de la somme de 2 000 euros en réparation du préjudice psychologique, moral et financier subi ;

5°) de condamner la communauté d'agglomération du Pays de Grasse à régulariser sa cotisation retraite ;

6°) de mettre à la charge de la communauté d'agglomération du Pays de Grasse la somme de 1 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, ainsi que les entiers dépens.

Il soutient que :

- la décision attaquée est entachée d'une erreur de droit ;
- elle est entachée d'une erreur de fait, d'une erreur matérielle de qualification et d'une erreur d'appréciation ;
- cette décision illégale lui a causé un préjudice financier très important, ayant été privé de revenus et du bénéfice de ses droits à l'avancement et à la retraite dès sa demande de réintégration ;
- il a droit au versement de la rémunération qu'il aurait dû percevoir du 28 juin 2018 au mois d'octobre 2019 ;
- cette illégalité fautive lui a également causé un préjudice psychologique, moral et financier dont il demande réparation à hauteur de 2 000 euros.

Par quatre mémoires en défense, enregistrés les 14 mai 2019, 5 septembre 2019, 22 novembre 2019 et 5 mars 2020, ainsi qu'un mémoire récapitulatif enregistré le 22 septembre 2022, la communauté d'agglomération du Pays de Grasse, représentée par Me Lubac, conclut au rejet de la requête et demande que la somme de 3 000 euros soit mise à la charge de M. G sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

S'agissant des conclusions d'annulation :

- les moyens soulevés ne sont pas fondés ;

S'agissant des conclusions indemnitaires :

- elles sont irrecevables, dès lors qu'elles n'ont pas été précédées d'une demande préalable formée dans le délai de recours contentieux et que le préjudice invoqué n'est pas chiffré ;
- à titre subsidiaire, les préjudices invoqués ne sont pas établis ;
- à titre infiniment subsidiaire, si la décision du 17 janvier 2019 devait être annulée et sa responsabilité engagée, l'indemnisation du préjudice financier ne devrait couvrir que la période du 1<sup>er</sup> janvier au 28 août 2019 et devrait être diminuée au minimum de la somme de 7 398,22 euros correspondant à la somme qu'il a gagnée en qualité de photographe en 2019 ;

S'agissant des conclusions à fin d'injonction :

- elles ne peuvent qu'être rejetées dès lors que le requérant occupe déjà un poste correspondant à son grade.

II. Par une requête et deux mémoires complémentaires, enregistrés sous le n° 1904478 les 12 septembre 2019, 21 mars 2022 et 27 avril 2022, M. G, représenté par Me Dutertre, demande au tribunal :

1°) de condamner la communauté d'agglomération du Pays de Grasse au paiement de sa rémunération depuis le 28 juin 2018, soit la somme de 71 848 euros nette à la date du

31 décembre 2018, somme à parfaire et à réactualiser, outre le bénéfice de ses droits à l'avancement et à la retraite depuis le 28 juin 2018 ;

2°) de condamner la communauté d'agglomération du Pays de Grasse au paiement de la somme de 2 000 euros en réparation du préjudice psychologique, moral et financier subi ;

3°) de condamner la communauté d'agglomération du Pays de Grasse à régulariser sa cotisation retraite ;

4°) de mettre à la charge de la communauté d'agglomération du Pays de Grasse la somme de 1 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, ainsi que les entiers dépens.

Il soutient que :

- il a subi un préjudice financier très important, dès lors que la décision du 17 janvier 2019 le plaçant en disponibilité d'office l'a privé de revenus et du bénéfice de ses droits à l'avancement et à la retraite dès sa demande de réintégration ;

- il a droit au versement de la rémunération qu'il aurait dû percevoir du 28 juin 2018 au mois d'octobre 2019 ;

- il a également subi un préjudice psychologique, moral et financier dont il demande réparation à hauteur de 2 000 euros.

Par trois mémoires en défense, enregistrés les 10 janvier, 19 avril et 22 septembre 2022, la communauté d'agglomération du Pays de Grasse, représentée par Me Lubac, conclut au rejet de la requête et demande que la somme de 3 000 euros soit mise à la charge de M. G sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la décision du 17 janvier 2019 n'est pas illégale ;

- les conclusions indemnitaires sont irrecevables, dès lors qu'elles n'ont pas été précédées d'une demande préalable formée dans le délai de recours contentieux et que le préjudice invoqué n'est pas chiffré ;

- à titre subsidiaire, les préjudices invoqués ne sont pas établis ;

- à titre infiniment subsidiaire, si la décision du 17 janvier 2019 devait être annulée et sa responsabilité engagée, l'indemnisation du préjudice financier ne devrait couvrir que la période du 1<sup>er</sup> janvier au 28 août 2019 et devrait être diminuée au minimum de la somme de 7 398,22 euros correspondant à la somme qu'il a gagnée en qualité de photographe en 2019.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général de la fonction publique ;

- la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 ;

- la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 ;

- le décret n° 85-986 du 16 septembre 1985

- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique du 10 janvier 2023 :

- le rapport de Mme Gazeau,
- les conclusions de Mme Belguèche, rapporteure publique,
- et les observations de Me Dutertre, représentant M. G, et de Me Boudoyen, représentant la communauté d'agglomération du Pays de Grasse.

Considérant ce qui suit :

1. M. G est titulaire du grade d'ingénieur territorial. Après avoir été employé par le SIVADES, il a été réaffecté, à la suite de la dissolution de cet établissement, au sein de la communauté d'agglomération du Pays de Grasse (CAPG) sur un poste de directeur de la collecte des déchets à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014. Il a, sur sa demande, été placé en disponibilité pour convenances personnelles pour une durée d'un an à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016, laquelle position a été prolongée sur sa demande pour une période supplémentaire d'une année. Le 12 septembre 2017, M. G a demandé à être mis en disponibilité pour raisons familiales à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018 afin de suivre sa conjointe. Le 28 juin 2018, il a demandé à être réintégré de manière anticipée. Par courrier du 5 octobre 2018, le président de la communauté d'agglomération du Pays de Grasse a proposé à M. G un poste de chargé de projet au sein de la direction des déchets et de l'énergie. Estimant que M. G avait refusé le poste proposé, le président de la CAPG a placé l'intéressé en disponibilité d'office par arrêté du 17 janvier 2019 pour une période de douze mois. M. G demande au tribunal d'annuler cette décision et de le condamner au versement de sommes en réparation des préjudices psychologique, moral et financier qu'il estime avoir subis.

Sur la jonction :

2. Les requêtes précitées n<sup>o</sup> 1901342 et n<sup>o</sup> 1904478, présentées pour M. G, concernent la situation d'un même fonctionnaire et ont fait l'objet d'une instruction commune. Il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement.

Sur l'étendue du litige :

3. Aux termes de l'article R. 611-8-1 du code de justice administrative : « *Le président de la formation de jugement ou le président de la chambre chargée de l'instruction peut demander à l'une des parties de reprendre, dans un mémoire récapitulatif, les conclusions et moyens précédemment présentés dans le cadre de l'instance en cours, en l'informant que, si elle donne suite à cette invitation, les conclusions et moyens non repris seront réputés abandonnés. En cause d'appel, il peut être demandé à la partie de reprendre également les conclusions et moyens présentés en première instance qu'elle entend maintenir (...)* ».

4. Invités, dans le cadre de l'instance n<sup>o</sup> 1901342, à produire le mémoire récapitulatif prévu par les dispositions de l'article R. 611-8-1 du code de justice administrative, M. G et la CAPG ont déféré à cette demande. Les conclusions et moyens non repris dans leur dernier mémoire récapitulatif sont donc réputés abandonnés.

Sur les conclusions d'annulation :

5. En premier lieu, il ressort des pièces du dossier que le requérant, alors placé en disponibilité pour raisons familiales, a sollicité, par courrier du 28 juin 2018, sa réintégration anticipée au sein de la CAPG sur le poste de directeur de service qu'il occupait avant ses

périodes de disponibilité ou tout autre poste à responsabilité équivalente. La CAPG lui a alors proposé un poste de chargé de projet au sein de la direction des déchets et de l'énergie le 5 octobre 2018, poste relevant du cadre d'emploi des ingénieurs territoriaux. Il ressort des pièces du dossier que M. G n'a pas expressément accepté le poste qui lui a été proposé. M. G doit donc être regardé comme ayant refusé ce poste. Par suite, la décision attaquée n'est pas entachée d'une erreur de fait au motif qu'elle fait mention du refus opposé par le requérant au poste proposé.

6. En deuxième lieu, d'une part, aux termes de l'article 72 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, dans sa rédaction applicable à l'espèce : « (...) *Le fonctionnaire mis en disponibilité, soit d'office à l'expiration des congés institués par les 2<sup>o</sup>, 3<sup>o</sup> et 4<sup>o</sup> de l'article 57 de la présente loi, soit de droit, sur demande, pour raisons familiales, est réintégré à l'expiration de sa période de disponibilité dans les conditions prévues aux premier, deuxième et troisième alinéas de l'article 67 de la présente loi. Dans les autres cas, si la durée de la disponibilité n'a pas excédé trois années, une des trois premières vacances dans la collectivité ou l'établissement d'origine doit être proposée au fonctionnaire* ». Aux termes de l'article 67 de cette même loi : « (...) *A l'expiration d'un détachement de longue durée, le fonctionnaire est, sauf intégration dans le cadre d'emplois ou corps de détachement, réintégré dans son corps ou cadre d'emplois et réaffecté à la première vacance ou création d'emploi dans un emploi correspondant à son grade relevant de sa collectivité ou de son établissement d'origine. Il est tenu compte, lors de sa réintégration, du grade et de l'échelon qu'il a atteints dans le corps ou cadre d'emplois de détachement sous réserve qu'ils lui soient plus favorables. (...) Lorsque le fonctionnaire détaché refuse l'emploi proposé, il ne peut être nommé à l'emploi auquel il peut prétendre ou à un emploi équivalent que lorsqu'une vacance est ouverte ou un poste créé. Il est, en attendant, placé en position de disponibilité d'office. / Lorsqu'aucun emploi n'est vacant, le fonctionnaire est maintenu en surnombre pendant un an dans sa collectivité d'origine dans les conditions prévues à l'article 97. Si, au terme de ce délai, il ne peut être réintégré et reclassé dans un emploi correspondant à son grade, le fonctionnaire est pris en charge dans les conditions prévues à l'article 97 soit par le Centre national de la fonction publique territoriale pour les fonctionnaires relevant de l'un des cadres d'emplois de catégorie A auxquels renvoie l'article 45, soit par le centre de gestion dans le ressort duquel se trouve la collectivité ou l'établissement qui les employait antérieurement à leur détachement pour les autres fonctionnaires. Le fonctionnaire a priorité pour être affecté dans un emploi correspondant à son grade de la collectivité ou de l'établissement d'origine (...)* ».

7. D'autre part, aux termes de l'article 3 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires : « *Sauf dérogation prévue par une disposition législative, les emplois civils permanents de l'Etat, des régions, des départements, des communes et de leurs établissements publics à caractère administratif sont (...) occupés (...) par des fonctionnaires régis par le présent titre (...)* ».

8. En l'espèce, M. G a été placé en disponibilité pour convenances personnelles d'une durée d'un an à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016, laquelle a été prolongée d'une année supplémentaire, soit jusqu'au 31 décembre 2017, sur sa demande. Le requérant a ensuite été mis en disponibilité de droit pour raisons familiales pour suivre sa conjointe, sur sa demande, pour une durée d'un an à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018. Par courrier du 28 juin 2018, il a sollicité sa réintégration anticipée au sein de la CAPG sur le poste de directeur de service qu'il occupait avant ses périodes de disponibilité ou tout autre poste à responsabilité équivalente.

9. La situation du requérant, placé en disponibilité de droit pour raisons familiales pour une durée de plus de six mois, n'entraîne dès lors pas dans les prévisions des dispositions du 1<sup>er</sup>

alinéa de l'article 67 de la loi du 26 janvier 1984, mais dans celles des alinéas 2 et 3 de cet article. Il suit de là que M. G devait être réaffecté à la première vacance ou création d'emploi dans un emploi correspondant à son grade relevant de sa collectivité ou de son établissement d'origine, mais n'était pas en droit d'être réintégré sur son ancien poste.

10. Par ailleurs, il résulte des dispositions précitées que le législateur a entendu que les emplois civils permanents de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics à caractère administratif soient en principe occupés par des fonctionnaires et qu'il n'a permis le recrutement d'agents contractuels qu'à titre dérogatoire et subsidiaire, dans les cas particuliers énumérés par la loi, que ce recrutement prenne la forme de contrats à durée déterminée ou de contrats à durée indéterminée. Par suite, un agent contractuel ne peut tenir de son contrat le droit de conserver l'emploi pour lequel il a été recruté. Lorsque l'autorité administrative entend affecter un fonctionnaire sur cet emploi ou supprimer cet emploi dans le cadre d'une modification de l'organisation du service elle peut, pour ce motif, légalement écarter l'agent contractuel de cet emploi.

11. Il résulte également des dispositions précitées que lorsqu'un fonctionnaire placé en disponibilité pour une durée n'excédant pas trois ans demande à être réintégré, il est réintégré de droit sur le premier poste vacant. L'obligation de réintégration à la première vacance s'impose, sous réserve des nécessités du service, y compris lorsque l'intéressé demande à être réintégré avant le terme de la période pour laquelle il a été placé en disponibilité. Pour mettre en œuvre cette obligation, l'administration doit prendre en compte les postes vacants à la date de la demande de réintégration et ceux qui deviennent vacants ultérieurement.

12. En l'espèce, à la date à laquelle le requérant a demandé à être réintégré, son ancien poste était occupé par un agent non titulaire. Dès lors que cet emploi n'était pas occupé par un titulaire ou un stagiaire régulièrement nommé, celui-ci devait être regardé comme vacant alors même qu'il est occupé par un agent en contrat à durée indéterminée, de telle sorte que l'intéressé avait droit d'être réintégré sur ce poste. La CAPG fait cependant état des nécessités de service pour faire échec à l'obligation de réintégration de M. G sur son ancien poste. Elle fait ainsi valoir que l'intérêt du service s'oppose à la réintégration du requérant sur son ancien poste aux motifs que l'actuel occupant du poste a été recruté en contrat à durée indéterminée, qu'il donne entière satisfaction depuis plus de 4 ans, qu'il ne pourrait être reclassé sur un emploi de directeur au sein de la collectivité et que son licenciement entraînerait un coût important pour celle-ci alors que le retour de M. G sur cet emploi désorganiserait le service dès lors que les fonctions ont été élargies de manière à modifier substantiellement les missions, rendant incompatible sa nomination. Il suit de là qu'en plaçant M. G en disponibilité d'office par la décision en litige, la CAPG n'a commis ni erreur de droit ni erreur d'appréciation.

13. Il résulte de ce qui précède que les conclusions à fin d'annulation de la décision du 17 janvier 2019 doivent être rejetées. Les conclusions à fin d'injonction doivent également par voie de conséquence être rejetées.

#### Sur les conclusions indemnitaires :

14. Il résulte de ce qui a été dit aux points 5 à 13 que la décision du 17 janvier 2019 n'est pas entachée d'illégalité. Par suite, la CAPG n'a pas commis d'illégalité fautive susceptible d'engager sa responsabilité.

15. Il résulte de ce qui précède, et sans qu'il soit besoin d'examiner la fin de non-recevoir opposée en défense, qu'il y a lieu également de rejeter les conclusions à fin d'indemnisation présentées par M. G.

Sur les frais liés au litige :

16. La présente instance ne comportant pas de dépens, la demande présentée par M. G au titre de l'article R. 761-1 du code de justice administrative doit être rejetée.

17. 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 CAPG, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, la somme que le requérant demande au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. En revanche, il y a lieu de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de M. G la somme de 1 000 euros que la CAPG demande au même titre.

D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : Les requêtes n<sup>os</sup> 1901342 et 1904478 de M. G sont rejetées.

Article 2 : M. G versera la somme de 1 000 euros à la communauté d'agglomération du Pays de Grasse au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à M. G et à la communauté d'agglomération du Pays de Grasse.

Délibéré après l'audience du 10 janvier 2023, à laquelle siégeaient :

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

Rendu public par mise à disposition au greffe le 31 janvier 2023.

La rapporteure,

signé

D. Gazeau

La présidente,

signé

V. Chevalier-Aubert

La greffière,

signé

C. Ravera

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

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

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NICE**

**N°1903338**

---

M. L.  
Mme P.

---

M. Matthieu Holzer  
Rapporteur

---

M. Nicolas Beyls  
Rapporteur public

---

Audience du 12 avril 2023  
Décision du 10 mai 2023

---

C+

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Nice

(4ème chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 11 juillet 2019, M. L. et Mme. P., représentés par Me Gimalac, demandent au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 27 février 2019 par laquelle le maire du Cannet a refusé de leur délivrer un permis de construire valant permis de démolir un cabanon et un bassin agricole en vue de la construction d'une maison individuelle, de son annexe à usage d'habitation et d'une piscine sur la parcelle cadastrée section X n°Y, ensemble la décision rejetant leur recours gracieux du 1<sup>er</sup> mars 2019 née du silence gardé par le maire sur ce recours ;

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

Ils soutiennent que :

- l'assiette du projet ne se situe pas dans un ensemble urbain constitué majoritairement de terrains d'une grande superficie sur lesquels est édifié un seul bâtiment d'habitation et n'engendrera pas une densification excessive dans un secteur pourtant défini comme un ensemble urbain cohérent par l'inventaire patrimonial établi dans le cadre de la procédure d'élaboration du plan local d'urbanisme lequel, n'était, en tout état de cause, pas applicable à la date de la décision attaquée ;

- le terrain d'assiette du projet est inclus dans les parties actuellement urbanisées de la commune ;

- le maire du Cannet a fait une inexacte application des dispositions de l'article R. 111-15 du code de l'urbanisme dès lors que l'implantation des deux bâtiments du projet respecte la règle de distance de trois mètres imposée par ces dispositions ;
- le maire ne justifie d'aucun élément de nature à démontrer que le projet présenterait un risque pour la sécurité et la salubrité publiques ;
- le projet n'est pas de nature à porter atteinte au caractère des lieux environnants.

Par un mémoire en défense, enregistré le 16 novembre 2020, la commune du Cannet, représentée par Me Jacquemin, conclut à l'irrecevabilité de la requête, à titre subsidiaire, à son rejet au fond et, en tout état de cause, à ce que la somme de 2 500 euros soit mise à la charge des requérants en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la requête est irrecevable faute pour les requérants de justifier du respect des formalités imposées par les dispositions de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme ;
- à titre subsidiaire, aucun des moyens de la requête n'est fondé ;
- à titre infiniment subsidiaire, il convient de substituer aux motifs de refus opposés aux requérants le motif tiré de ce que le projet méconnaît les dispositions de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme.

Par une ordonnance du 10 décembre 2020, la clôture de l'instruction a été fixée au 28 décembre 2020 à 12 heures.

Par un courrier du 6 avril 2023, les parties ont été invitées à présenter leurs observations sur la possibilité pour le tribunal de prononcer d'office, en application de l'article R. 611-7-3 du code de justice administrative, une injonction tendant à la délivrance aux requérants du permis de construire sollicité.

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 12 avril 2023 :

- le rapport de M. Holzer,
- et les conclusions de M. Beyls, rapporteur public.

Les parties n'étaient ni présentes, ni représentées.

Considérant ce qui suit :

1. Par leur requête, M. L. et Mme P. demandent au tribunal d'annuler la décision du 27 février 2019 par laquelle le maire du Cannet a refusé de leur délivrer un permis de construire valant permis de démolir un cabanon et un bassin agricole en vue de la construction d'une maison individuelle, de son annexe à usage d'habitation et d'une piscine sur leur parcelle cadastrée section X n°Y, ensemble la décision rejetant leur recours gracieux du 1<sup>er</sup> mars 2019 née du silence gardé par le maire sur ce recours.

Sur la fin de non-recevoir opposée par la commune du Cannet :

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

3. Un refus de permis de construire n'est pas au nombre des décisions limitativement visées par les dispositions précitées de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme et devant faire l'objet d'une notification à l'auteur de la décision attaquée ainsi qu'à son bénéficiaire. Dans ces conditions, la fin de non-recevoir opposée par la commune du Cannet tirée du défaut d'accomplissement par les requérants des formalités prescrites par ces dispositions doit être écartée.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

4. Pour refuser de délivrer le permis de construire sollicité par M. L. et Mme P., le maire du Cannet s'est fondé sur plusieurs motifs. En premier lieu, il a considéré que les constructions projetées n'étaient pas situées dans une partie actuellement urbanisée de la commune. En deuxième lieu, il a estimé que la nécessité de ne pas porter atteinte au caractère des lieux environnants s'opposait à la délivrance de cette autorisation d'urbanisme alors que l'assiette du projet se situe dans un ensemble urbain constitué majoritairement de terrains d'une grande superficie sur lesquels est édifié un seul bâtiment d'habitation et que le projet engendrera une densification excessive dans un secteur pourtant défini comme un ensemble urbain cohérent par l'inventaire patrimonial établi dans le cadre de la procédure d'élaboration du plan local d'urbanisme de la commune. En troisième lieu, il a retenu que le projet méconnaissait les dispositions de l'article R. 111-15 du code de l'urbanisme dès lors qu'il prévoit l'implantation de deux bâtiments, non contigus, séparés par une distance de 2,50 mètres au lieu des 3 mètres prévus par ces dispositions. Enfin, en quatrième lieu, il a retenu comme dernier motif de refus la nécessité d'assurer la préservation de la sécurité et de la salubrité publiques.

5. En premier lieu, aux termes de l'article L. 111-3 du code de l'urbanisme : « *En l'absence de plan local d'urbanisme, de tout document d'urbanisme en tenant lieu ou de carte communale, les constructions ne peuvent être autorisées que dans les parties urbanisées de la commune* ». Doivent être regardées comme des parties urbanisées de la commune, pour l'application des dispositions précitées, celles qui comportent déjà un nombre et une densité significatifs de constructions. En dehors des cas où elles relèvent des exceptions expressément et limitativement prévues par l'article L. 111-4 du code de l'urbanisme, les constructions ne peuvent être autorisées dès lors que leur réalisation a pour effet d'étendre la partie actuellement urbanisée de la commune. Pour apprécier si un projet a pour effet d'étendre la partie urbanisée de la commune, il est tenu compte de sa proximité avec les constructions existantes situées dans les parties urbanisées, ainsi que du nombre et de la densité des constructions projetées.

6. En l'espèce, il ressort des pièces du dossier que le terrain d'assiette du projet se situe dans un quartier résidentiel de la commune du Cannet, composé d'immeubles d'habitat collectif et de maisons individuelles suffisamment nombreux et denses pour constituer une partie urbanisée de la commune. S'il est constant qu'un vaste terrain non-bâti se trouve de l'autre côté de la parcelle d'assiette du projet, cette parcelle non-bâtie jouxte toutefois des terrains bâtis sur ses trois autres côtés. Eu égard à l'ensemble de ces éléments, le terrain d'assiette de l'opération en litige est ainsi inséré dans une partie urbanisée de la commune. Par suite, et alors qu'il est constant que le projet n'a pas pour effet d'étendre le périmètre d'une partie urbanisée de la commune, les requérants sont fondés à soutenir que le maire du Cannet a fait une inexacte application des dispositions de l'article L. 111-3 du code de l'urbanisme en retenant que la construction projetée n'était pas située dans une partie actuellement urbanisée de la commune.

7. En deuxième lieu, aux termes des dispositions de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme : « *Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions, par leur situation, leur architecture, leurs dimensions ou l'aspect extérieur des bâtiments ou ouvrages à édifier ou à modifier, sont de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales* ».

8. D'une part, contrairement à ce que soutiennent les requérants, le maire de la commune n'a pas commis d'erreur de fait en considérant que « *le projet de situe dans un ensemble urbain constitué majoritairement de terrains d'une grande superficie sur lesquels est édifié un seul bâtiment d'habitation* ». L'emploi du terme « *majoritairement* » entend démontrer que le maire n'a pas exclu l'existence de terrains composés de deux ou plusieurs habitations.

9. D'autre part, si les requérants soutiennent que le maire du Cannet ne pouvait faire application de l'inventaire patrimonial établi dans le cadre de la procédure d'élaboration du PLU et annexé au projet d'aménagement et de développement durables (PADD), la seule circonstance que la décision attaquée fasse référence au fait que cet inventaire patrimonial définisse le secteur comme « *un ensemble urbain cohérent* » n'est pas suffisante pour établir que le maire ait entendu, en l'espèce, faire application de ces dispositions.

10. Enfin, pour rechercher l'existence d'une atteinte à un paysage ou aux lieux avoisinants au sens des dispositions citées au point 7, il appartient à l'autorité administrative d'apprécier, dans un premier temps, la qualité du paysage ou des lieux dans lequel la construction est projetée et d'évaluer, dans un second temps, l'impact que cette construction, compte tenu de sa nature et de ses effets, pourrait avoir sur ce paysage ou ces lieux.

11. Il ressort des pièces du dossier que le projet est implanté dans un secteur très urbanisé composé de maisons d'habitation en R+1 mais aussi d'immeubles collectifs en R+4 qui ne présentent pas de caractère ou d'intérêt particulier. Par ailleurs, il ne ressort pas des pièces du dossier que le projet en litige, de style contemporain, qui consiste en la réalisation d'une maison individuelle, de son annexe à usage d'habitation et d'une piscine, ne présenterait pas un aspect compatible avec le caractère et l'intérêt des lieux avoisinants. En outre, il est constant, qu'à cet effet, l'architecte des bâtiments de France a émis avis favorable sur le projet le 26 novembre 2018. Dans ces conditions, les requérants sont fondés à soutenir que le maire

du Cannet a fait une inexacte application des dispositions de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme en considérant que la nécessité de ne pas porter atteinte au caractère des lieux environnants s'opposait à la délivrance du permis sollicité.

12. En troisième lieu, aux termes de l'article de l'article R. 111-15 du code de l'urbanisme : « *Une distance d'au moins trois mètres peut être imposée entre deux bâtiments non contigus situés sur un terrain appartenant au même propriétaire* ». Cette disposition qui, sans autre précision réglementaire, renvoie à l'implantation des constructions, confère à l'autorité administrative un large pouvoir d'appréciation et ne lui impose pas de rejeter une demande de permis de construire au seul motif que des bâtiments non contigus ne seraient pas distants d'au moins trois mètres.

13. En outre, aux termes du troisième alinéa de l'article R. 111-1 de ce même code : « *Les termes utilisés par le règlement national d'urbanisme peuvent être définis par un lexique national d'urbanisme, pris par arrêté du ministre chargé de l'urbanisme* ». Selon ce lexique national d'urbanisme, « *un bâtiment est une construction couverte et close* ». Aux termes de ce même lexique : « *(...) Sont considérées comme contiguës les constructions accolées l'une avec l'autre (...)* ».

14. En l'espèce, il ressort des pièces du dossier que le projet prévoit la construction d'un bâtiment principal avec piscine d'une emprise au sol de 143,3 m<sup>2</sup> et de son annexe d'une emprise au sol de 62,05 m<sup>2</sup>. Cette annexe constitue une structure durable, couverte et close, a vocation d'habitation. Elle constitue donc un bâtiment au sens des dispositions précitées du règlement national d'urbanisme. D'autre part, il ressort de ces mêmes pièces du dossier que les deux bâtiments ne sont reliés par aucun élément architectural, de sorte qu'ils ne sont pas contigus au sens de ces mêmes dispositions du règlement national d'urbanisme.

15. Pour refuser le permis de construire litigieux, le maire du Cannet s'est fondé sur la circonstance que la partie du bâtiment principal la plus proche de l'annexe a vocation à s'implanter à une distance de 2,50 mètres de cette dernière. Toutefois, si, en application du principe exposé au point 12, le maire du Cannet disposait d'un large pouvoir d'appréciation dans l'application des dispositions précitées de l'article R. 111-15, il n'en demeurerait pas moins tenu de prendre en compte l'objectif poursuivi par ces dispositions, lesquelles ont vocation à garantir l'ensoleillement et l'éclairage des baies des pièces principales des constructions projetées. Ainsi, compte tenu de l'objet de ces dispositions, le maire du Cannet était tenu d'apprécier l'application de la règle de distance qu'elles imposent au regard, non pas de la distance entre la dalle d'implantation du bâtiment principal et la façade du bâtiment annexe, mais au regard de la distance entre les façades où se trouvent les fenêtres des deux bâtiments projetés. Dans ces conditions et alors qu'il est constant que la façade du bâtiment principal s'implante à 3,50 mètres de celle du bâtiment annexe, les requérants sont fondés à soutenir que le maire du Cannet a entaché sa décision d'une erreur d'appréciation en fondant son refus sur les dispositions permissives de l'article R. 111-15 du code de l'urbanisme.

16. En quatrième lieu, aux termes de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme : « *Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa*

*situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations ».*

17. Il appartient à l'autorité d'urbanisme compétente et au juge de l'excès de pouvoir, pour apprécier si les risques d'atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique justifient un refus d'autorisation d'urbanisme sur le fondement de ces dispositions, de tenir compte tant de la probabilité de réalisation de ces risques que de la gravité de leurs conséquences, s'ils se réalisent. Il résulte par ailleurs de ces dispositions que lorsqu'un projet de construction est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique, l'autorisation d'urbanisme ne peut être refusée que si l'autorité compétente estime, sous le contrôle du juge, qu'il n'est pas légalement possible, au vu du dossier et de l'instruction de la demande, d'accorder l'autorisation en l'assortissant de prescriptions spéciales qui, sans apporter au projet de modifications substantielles nécessitant la présentation d'une nouvelle demande, permettraient d'assurer la conformité de la construction aux dispositions législatives et réglementaires dont l'administration est chargée d'assurer le respect.

18. En l'espèce, d'une part, pour caractériser une atteinte à la sécurité publique, la commune du Cannet fait d'abord valoir que le projet prévoit la destruction d'un bassin agricole alors que le quartier auquel le terrain d'assiette se rattache est exposé, d'après le plan de prévention des risques d'incendies de forêts (PPRIF), à un aléa d'incendie. Toutefois, à supposer que ce bassin agricole soit encore en état de marche alors qu'il est décrit comme étant en mauvais état, il ressort des pièces du dossier que le terrain d'assiette fait partie d'une zone exposée à un risque moyen d'incendie et est surmonté d'une zone exposée à un risque faible. Par suite, le maire du Cannet ne pouvait se fonder sur la circonstance selon laquelle le plan de prévention des risques d'incendies de forêts imposait le maintien des points d'eau nécessaires à la défense contre l'incendie.

19. D'autre part, la commune du Cannet fait également valoir que la voie d'accès au projet présente un risque pour la sécurité de ses usagers. Toutefois, il ressort des pièces du dossier que cette voie, peu fréquentée puisqu'elle dessert uniquement le secteur résidentiel, présente un tracé rectiligne ne révélant pas de danger notable et pour laquelle le caractère accidentogène ne ressort d'aucune des pièces du dossier. Si la commune soutient que le projet ne prévoit aucune aire de retournement, cette seule circonstance ne saurait justifier, à elle-seule, une décision de refus sur le fondement de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme. Il ressort enfin des pièces du dossier que le service « voirie » de la commune a émis un avis favorable au projet le 12 septembre 2018. Dans ces conditions, les requérants sont fondés à soutenir que le maire du Cannet a entaché la décision attaquée d'une erreur d'appréciation en retenant comme motif de refus la nécessité d'assurer la préservation de la sécurité publique alors qu'il était légalement possible d'autoriser le projet en assortissant, le cas échéant, sa décision des prescriptions utiles à la préservation de la sécurité publique.

20. En dernier lieu, si la commune soutient dans son mémoire en défense qu'il convient de substituer aux motifs de refus opposés aux requérants le motif tiré de ce que le projet méconnaît les dispositions de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme, il ressort toutefois des termes mêmes de la décision attaquée qu'en visant la nécessité d'assurer la sécurité et la salubrité publiques, le maire a implicitement mais nécessairement entendu se prévaloir des dispositions de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme. Ainsi, la demande de la commune ne

peut être regardée comme une substitution de motifs dès lors qu'elle porte sur un motif de refus déjà prévu par la décision attaquée. Par suite, il n'y a pas lieu de faire droit à la demande de substitution de motifs présentée par la commune.

21. Il résulte de tout ce qui précède que M. L. et Mme P. sont fondés à soutenir que la décision du 27 février 2019 par laquelle le maire du Cannet a refusé de leur délivrer un permis de construire est illégale et, par suite, d'en demander son annulation. Par voie de conséquence, il en va de même de la décision rejetant leur recours gracieux du 1<sup>er</sup> mars 2019 née du silence gardé par le maire sur ce recours.

Sur les conséquences de l'annulation des décisions attaquées :

22. Lorsque le juge annule un refus d'autorisation ou une opposition à une déclaration après avoir censuré l'ensemble des motifs que l'autorité compétente a énoncés dans sa décision conformément aux prescriptions de l'article L. 424-3 du code de l'urbanisme ainsi que, le cas échéant, les motifs qu'elle a pu invoquer en cours d'instance, il doit ordonner, le cas échéant d'office, à l'autorité compétente de délivrer l'autorisation ou de prendre une décision de non-opposition. Il n'en va autrement que s'il résulte de l'instruction soit que les dispositions en vigueur à la date de la décision annulée, qui eu égard aux dispositions de l'article L. 600-2 du code de l'urbanisme demeurent applicables à la demande, interdisent de l'accueillir pour un motif que l'administration n'a pas relevé, ou que, par suite d'un changement de circonstances, la situation de fait existant à la date du jugement y fait obstacle.

23. Le présent jugement censure l'ensemble des motifs par lesquels le maire du Cannet a refusé de délivrer aux requérants le permis de construire sollicité. Il ne résulte pas de l'instruction que les dispositions en vigueur à la date de l'arrêté attaqué interdiraient de délivrer l'autorisation de construire sollicitée par les requérants ni que la situation de fait existant à la date de ce jugement y ferait obstacle. Dans ces conditions, il y a lieu d'enjoindre d'office au maire du Cannet de délivrer aux requérants le permis de construire sollicité, assorti, le cas échéant, de prescriptions spéciales de nature à assurer la sécurité publique au titre de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme, dans un délai d'un mois à compter de la notification de ce jugement.

Sur les frais liés au litige :

24. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge des requérants, qui ne sont pas les parties perdantes dans cette instance, la somme que la commune du Cannet demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Il y a lieu, en revanche, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de la commune du Cannet une somme de 1 500 euros à verser aux requérants au titre des frais qu'ils ont exposés et non compris dans les dépens.

DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : La décision du 27 février 2019 par laquelle le maire du Cannet a refusé de délivrer un permis de construire à M. L. et Mme P. et celle rejetant leur recours gracieux du 1<sup>er</sup> mars 2019 née du silence gardé par le maire sur ce recours, sont annulées.

Article 2 : Il est enjoint au maire du Cannet de délivrer aux requérants le permis de construire valant permis de démolir un cabanon et un bassin agricole en vue de la construction d'une maison individuelle, de son annexe à usage d'habitation et d'une piscine sur la parcelle cadastrée section X n°Y, assorti, le cas échéant, de prescriptions spéciales de nature à assurer la sécurité publique au titre de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme, dans un délai d'un mois à compter de la notification de ce jugement.

Article 3 : La commune du Cannet versera à M. L. et Mme P. une somme de 1 500 (mille cinq cents) euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Les conclusions de la commune du Cannet présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à M. L., à Mme. P et à la commune du Cannet.

Délibéré après l'audience du 12 avril 2023, à laquelle siégeaient :

M. Bonhomme, président,  
Mme Soler, conseillère,  
M. Holzer, conseiller,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 10 mai 2023.

Le rapporteur,

M. HOLZER

Le président,

T. BONHOMME

La greffière,

M.L. DAVERIO

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

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

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NICE**

N° 1904049

---

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

COMMUNE DE CANNES

---

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Mme Duroux  
Rapporteure

---

Le tribunal administratif de Nice

M. Soli  
Rapporteur public

---

(5ème Chambre)

Audience du 14 mars 2023  
Décision du 4 avril 2023

---

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 16 août 2019, la commune de Cannes demande au tribunal :

1°) de condamner la société X au paiement de la somme de 25 000 euros au titre des travaux de reprises des deux fresques murales réalisées sur les murs du pont Alexandre III à Cannes ;

2°) de condamner la société X aux entiers dépens ;

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

Elle soutient que :

- à titre principal, la responsabilité de la société X est engagée au titre de la garantie biennale de bon fonctionnement prévue à l'article 1792-3 du code civil ;
- à titre subsidiaire, la responsabilité contractuelle de la société X est engagée ;
- elle est fondée à être indemnisée à hauteur de 25 000 euros au titre des travaux de reprises des fresques murales.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 17 septembre 2019, le 18 septembre 2019 et le 7 juin 2021, la société X, représentée par Me Gharbi, conclut, à titre principal, à l'irrecevabilité de la requête, à titre subsidiaire, à son rejet et demande au tribunal :

- à être relevée et garantie par la SAS X et la compagnie X des condamnations qui pourraient être prononcées à son encontre ;

- de mettre à la charge de la commune de Cannes la somme de 5 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la commune de Cannes n'a pas qualité à agir ;
- les moyens de la requête ne sont pas fondés.

Par un mémoire enregistré le 15 novembre 2019, la SAS X, conclut au rejet de la requête et appelle la société X à la relever et la garantir des condamnations qui seraient prononcées à son encontre.

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

Par un mémoire enregistré le 18 décembre 2019, la société X et la compagnie X, représentées par Me Perreau, concluent, à titre principal, à l'incompétence du juge administratif pour statuer sur les conclusions d'appel en garantie formulées par la SAS X, à titre subsidiaire, au rejet de ces conclusions d'appel en garantie, à titre infiniment subsidiaire, à ce que la franchise contractuelle de 1 500 euros soit déduite de toute condamnation. Elles demandent également au tribunal de mettre à la charge de la SAS X ou toute partie succombant la somme de 2 000 euros à verser à la société X au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par un mémoire enregistré le 11 février 2020, la compagnie X, représentée par Me Teboul, conclut, à titre principal, à l'incompétence du juge administratif pour statuer sur les conclusions d'appel en garantie formulées par la X dirigées à son encontre, à titre subsidiaire, au rejet de la requête et demande au tribunal de mettre à la charge de tout succombant la somme de 2 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par ordonnance du 3 juin 2021, la clôture d'instruction a été fixée au 28 juin 2021.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- l'ordonnance du 28 février 2018 par laquelle le juge des référés du tribunal administratif de Nice a prescrit une expertise et désigné comme expert M. Saliceti ;
- le rapport d'expertise de M. Saliceti déposé au greffe du tribunal le 19 février 2019 ;
- l'ordonnance du 23 avril 2019 par laquelle le président du tribunal administratif de Nice a taxé les frais et honoraires de l'expertise réalisée par M. Saliceti à la somme de 2 804,28 euros et les a mis à la charge de la commune de Cannes.

Vu :

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

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Duroux, conseillère ;
- les conclusions de M. Soli, rapporteur public ;
- les observations de Mme Angella, représentant la commune de Cannes, de Me Vezier, représentant la société Scop X et de Me Grech, représentant la compagnie X.

Considérant ce qui suit :

1. Dans le cadre du marché public à procédure adaptée conclu le 26 août 2016, la commune de Cannes a confié à la société X, la création et la réalisation de fresques murales sur le thème du 7<sup>ème</sup> art sur les murs internes et externes du pont Alexandre III à Cannes. Par un avenant signé le 23 janvier 2017, l'ensemble des droits et obligations du marché ont été transférés de la société X à la société X. La société X, sous-traitante du titulaire du marché, était en charge de la préparation du support. Les travaux ont débuté le 13 février 2017 et ont été réceptionnés sans réserve par procès-verbal du 20 mars 2017. A compter du mois de juillet 2017, des taches d'humidité, des cloques et des décollements sont apparus sur les peintures murales. De nouveaux désordres ont affecté les fresques en décembre 2017. Par ordonnance du 28 février 2018, le juge des référés du tribunal administratif de Nice a ordonné la désignation d'un expert qui a rendu son rapport le 8 février 2018. Par la présente requête, la commune de Cannes demande au tribunal, à titre principal, d'engager la responsabilité de la société X sur le fondement de la garantie biennale de bon fonctionnement, et à titre subsidiaire, d'engager la responsabilité contractuelle de la société X.

Sur l'exception d'incompétence de la juridiction administrative pour connaître des conclusions dirigées contre les assureurs :

2. Il n'appartient qu'aux juridictions de l'ordre judiciaire de connaître des actions tendant au paiement de sommes dues par un assureur au titre de ses obligations de droit privé et en raison du fait dommageable commis par son assuré, alors même que l'appréciation de la responsabilité de cet assuré dans la réalisation du fait dommageable relève du juge administratif. En conséquence, la juridiction administrative est incompétente pour connaître des conclusions de la SAS X et de la Scop X dirigées respectivement contre la société X et la compagnie X en leur qualité d'assureur. L'exception d'incompétence soulevée par la compagnie X, la société X et la compagnie X doit donc être accueillie.

Sur les conclusions indemnitaires :

3. En premier lieu, aux termes de l'article 1793 du code civil : « *Les autres éléments d'équipement de l'ouvrage font l'objet d'une garantie de bon fonctionnement d'une durée minimale de deux ans à compter de sa réception.* ». Par ailleurs, aux termes de l'article 1792 du même code : « *Tout constructeur d'un ouvrage est responsable de plein droit, envers le maître ou l'acquéreur de l'ouvrage, des dommages, même résultant d'un vice du sol, qui compromettent la solidité de l'ouvrage ou qui, l'affectant dans l'un de ses éléments constitutifs ou l'un de ses éléments d'équipement, le rendent impropre à sa destination. / Une telle responsabilité n'a point lieu si le constructeur prouve que les dommages proviennent d'une cause étrangère.* ». Enfin, aux termes de l'article 1792-2 du même code : « *La présomption de responsabilité établie par l'article 1792 s'étend également aux dommages qui affectent la solidité des éléments d'équipement d'un ouvrage, mais seulement lorsque ceux-ci font indissociablement corps avec les ouvrages de viabilité, de fondation, d'ossature, de clos ou de couvert. / Un élément d'équipement est considéré comme formant indissociablement corps avec l'un des ouvrages de viabilité, de fondation, d'ossature, de clos ou de couvert lorsque sa dépose, son démontage ou son remplacement ne peut s'effectuer sans détérioration ou enlèvement de matière de cet ouvrage.* ».

4. Il résulte de ces dispositions que les défauts affectant les revêtements de peinture qui se décollent de leurs supports ne sont de nature à mettre en jeu la responsabilité biennale des constructeurs que si elles sont susceptibles de compromettre le bon fonctionnement de l'ouvrage.

5. En l'espèce, si les fresques murales litigieuses sont dissociables des murs du pont Alexandre III, elles ont été réalisées sur un ouvrage existant et présentent un caractère purement décoratif. Dès lors qu'elles ne sont pas destinées à fonctionner, ces peintures ne peuvent être regardées comme un équipement de cet ouvrage soumis à la garantie de bon fonctionnement. Dans ces conditions, la commune de Cannes n'est pas fondée à engager la responsabilité de la société X au titre de la garantie biennale de bon fonctionnement prévue par l'article 1792-3 du code civil.

6. En second lieu, la réception est l'acte par lequel le maître de l'ouvrage déclare accepter l'ouvrage avec ou sans réserve et qu'elle met fin aux rapports contractuels entre le maître de l'ouvrage et les constructeurs en ce qui concerne la réalisation de l'ouvrage. En l'absence de stipulations particulières prévues par les documents contractuels, lorsque la réception est prononcée avec réserves, les rapports contractuels entre le maître de l'ouvrage et les constructeurs ne se poursuivent qu'au titre des travaux ou des parties de l'ouvrage ayant fait l'objet des réserves.

7. Il résulte de l'instruction que la réception des travaux concernant la réalisation des fresques murales a été prononcée le 20 mars 2017 sans réserve, mettant fin aux rapports contractuels entre la commune de Cannes et la société X. Dès lors, la commune de Cannes n'est pas fondée à engager la responsabilité contractuelle de la société X.

8. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la fin de non-recevoir opposée par la société X, que les conclusions indemnitaires de la requête doivent être rejetées.

#### Sur les conclusions d'appel en garantie :

9. En l'absence de condamnation par le tribunal de la X, ses conclusions d'appel en garantie formulées par à l'encontre de la SAS X sont sans objet.

#### Sur les dépens :

10. En l'application de l'article R. 761-1 du code de justice administrative, les frais de l'expertise ordonnée par l'ordonnance du 28 février 2018 susvisée, liquidés et taxés à la somme de 2 804,28 euros par ordonnance du 23 avril 2019, doivent être mis à la charge définitive de la commune de Cannes.

#### Sur les frais liés au litige :

11. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une quelconque somme soit mise à la charge de la société X, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance.

12. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de mettre à la charge de la commune de Cannes la somme que demandent la société X, les compagnies X et X 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> : Les conclusions de la SAS X et de la Scop X dirigées respectivement contre la société X et la compagnie X en leur qualité d'assureur sont rejetées comme portées devant un ordre de juridiction incompétent pour en connaître.

Article 2 : La requête de la commune de Cannes est rejetée.

Article 3 : Les frais d'expertise, taxés et liquidés à la somme de 2 804,28 euros sont mis à la charge définitive de la commune de Cannes.

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

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à la commune de Cannes, à la société X, à la SAS X, à la compagnie X, à la société X et à la compagnie X.

Copie en sera adressée à l'expert, M. Saliceti.

Délibéré après l'audience du 14 mars 2023, à laquelle siégeaient :

M. Pascal, président,  
Mme Duroux, conseillère,  
Mme Gazeau, première conseillère,  
assistés de Mme Ravera, greffière.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 4 avril 2023.

La rapporteure,

signé

G. DUROUX

Le président,

signé

F. PASCAL

La greffière,

signé

C. RAVERA

La République mande et ordonne au préfet des Alpes-Maritimes en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice a 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° 1904732**

---

SCP BTSG<sup>2</sup>

---

Mme Sarah Kolf  
Rapporteure

---

Mme Tatiana Perez  
Rapporteure publique

---

Audience du 16 mars 2023  
Décision du 6 avril 2023

---

19-06-02-08-03-06

19-06-02-08-03-08

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Nice

(1<sup>ère</sup> Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés le 3 octobre 2019, le 7 février 2020 et le 26 mai 2021, la société civile professionnelle BTSG<sup>2</sup>, prise en la personne de Me Gasnier, agissant en qualité de liquidateur judiciaire de la société à responsabilité limitée VS Gestion hôtelière, et représentée par Me Ciussi, avocate, demande au tribunal de prononcer le remboursement du crédit de taxe sur la valeur ajoutée dont elle estime disposer au titre de la période de novembre 2017 à décembre 2018, d'un montant de 174 825 euros.

Elle soutient que :

- le refus d'accorder le remboursement demandé est contraire à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, qui a jugé dans un arrêt C-32/03 du 3 mars 2015 Fini H qu'un opérateur économique qui a cessé son activité soumise à la taxe sur la valeur ajoutée mais qui continue de supporter des charges liées à son ancienne activité doit toujours être regardé comme y étant assujetti ; contrairement à ce que soutient l'administration fiscale en défense, dans une interprétation incompatible avec le droit de l'Union, le droit à déduction peut donc subsister même si l'assujetti ne réalise plus d'opérations en aval ; en l'espèce, sa demande de remboursement litigieuse ne constitue ni un abus ni une fraude aux normes françaises et communautaire ;

- elle peut se prévaloir du § 130 de la doctrine administrative référencée BOI-TVA-DED-50-20-20-20150506.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 22 octobre 2019, 14 février 2020 et 6 avril 2021, le directeur départemental des finances publiques des Alpes-Maritimes conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir qu'aucun des moyens soulevés au soutien de la requête n'est fondé.

Par une ordonnance du 16 janvier 2023, la clôture d'instruction a été fixée au 30 janvier 2023.

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 Mme Perez, rapporteure publique,
- et les observations de Me Ciussi, représentant la SCP BTSG<sup>2</sup>.

Considérant ce qui suit :

1. La société à responsabilité limitée (SARL) VS Gestion hôtelière, qui exploitait un établissement hôtelier à Roquebrune-Cap-Martin, a fait l'objet d'une procédure de redressement judiciaire et a été contrainte de céder son activité à un repreneur par un jugement en date du 5 novembre 2014, avant d'être placée en liquidation judiciaire le 25 mai 2015. Son liquidateur judiciaire, la société civile professionnelle (SCP) BTSG<sup>2</sup>, prise en la personne de Me Gasnier, a procédé, entre les mois de novembre 2017 et décembre 2018, au règlement de diverses factures. Par une demande du 31 juillet 2019, la société BTSG<sup>2</sup> a sollicité, en qualité de liquidateur judiciaire de la SARL VS Gestion hôtelière, le remboursement d'un crédit de taxe sur la valeur ajoutée au titre du mois de juillet 2019 d'un montant de 174 825 euros au titre de la période de novembre 2017 à décembre 2018, correspondant à la taxe sur la valeur ajoutée acquittée sur lesdites factures. Cette demande a fait l'objet d'une décision de rejet en date du 30 août 2019. Par la présente requête, la société requérante demande au tribunal de prononcer le remboursement de ce crédit de taxe sur la valeur ajoutée.

2. Aux termes de l'article 256 A du code général des impôts : « *Sont assujetties à la taxe sur la valeur ajoutée les personnes qui effectuent de manière indépendante une des activités économiques mentionnées au cinquième alinéa, quels que soient le statut juridique de ces personnes, leur situation au regard des autres impôts et la forme ou la nature de leur intervention. / (...) Les activités économiques visées au premier alinéa se définissent comme toutes les activités de producteur, de commerçant ou de prestataire de services (...)* ». Aux termes de l'article 271 du même code : « *I. 1. La taxe sur la valeur ajoutée qui a grevé les éléments du prix d'une opération imposable est déductible de la taxe sur la valeur ajoutée applicable à cette opération. / (...) IV. La taxe déductible dont l'imputation n'a pu être opérée peut faire l'objet d'un remboursement dans les conditions, selon les modalités et dans les limites fixées par décret en Conseil d'Etat* ». La taxe sur la valeur ajoutée grevant les charges liées à l'activité taxable mais supportées postérieurement à la cessation de cette activité peut, sauf fraude ou abus, être récupérée par l'assujetti s'il existe un lien direct et immédiat entre ces charges et l'activité qui était exercée.

3. D'une part, la SCP BTSG<sup>2</sup> fait valoir, sans être contredite sur ce point par l'administration, avoir acquitté au cours de la période allant de novembre 2017 à décembre 2018, soit postérieurement à liquidation judiciaire de la SARL VS Gestion hôtelière, la taxe sur la valeur ajoutée grevant les frais ayant trait à cette procédure collective, notamment les émoluments versés à l'administrateur judiciaire et au mandataire judiciaire. Ces charges, relatives à la réalisation de la cession de l'activité de la SARL VS Gestion Hôtelière, présentent un lien direct et immédiat à l'activité économique de gestion hôtelière auparavant exercée par cette dernière. Les éléments que la société requérante produit au soutien de ses allégations permettent d'établir qu'elle a acquitté la taxe sur la valeur ajoutée pour un montant de 115 461,22 euros sur les émoluments de l'administrateur judiciaire, pour un montant de 10 000 euros sur les émoluments du mandataire judiciaire ainsi que pour un montant de 150 euros pour des frais d'avocat relatifs à un contentieux relatif à l'extension de la mission du mandataire ad hoc. Il n'est par ailleurs par allégué que la société requérante aurait eu une intention frauduleuse ou abusive ou qu'elle n'aurait pas satisfait aux autres conditions de déduction de la taxe sur la valeur ajoutée en litige. A cet égard, l'administration ne saurait, s'agissant de frais acquittés postérieurement à la cessation de l'activité de la SARL VS Gestion hôtelière, utilement se prévaloir du délai de réclamation posé par les dispositions de l'article R. 196-1 du livre des procédures fiscales. Par suite, la société requérante est fondée à soutenir que cette taxe doit être déduite en application des dispositions précitées de l'article 171 du code général des impôts. Enfin, le reste des pièces produites par la société requérante, à savoir des notes d'honoraires d'avocat peu précises quant à leur objet (factures n° 3 à 20, telles que numérotées par la société requérante dans sa pièce jointe n° 3) ou des factures ayant trait à des frais de commissaire aux comptes ou de mandataire judiciaire relatifs à la société View Star Roquebrune (factures n° 44, 95 et 99), ne permet pas d'établir que les prestations des cabinets d'avocat, du commissaire aux comptes ou du mandataire judiciaire auraient eu pour objet la procédure collective en cours ou la préparation de l'accord transactionnel en date du 30 novembre 2018, et, par suite, qu'elles auraient eu un lien direct et immédiat avec l'activité auparavant exercée par la SARL VS Gestion hôtelière.

4. D'autre part, la SCP BTSG<sup>2</sup> soutient également, sans non plus être contredite sur ce point, avoir acquitté, au cours de la période allant de novembre 2017 à décembre 2018, la taxe sur la valeur ajoutée grevant les honoraires d'avocat engagés pour la défense de la SARL VS Gestion Hôtelière dans le cadre des procédures prud'homales engagées contre elle par ses anciens salariés avant l'ouverture de la procédure collective et concernant des réclamations nées antérieurement à la cession de son activité. Ces charges, eu égard à leur nature, doivent être regardées comme se rattachant par un lien direct et immédiat à l'activité économique exercée auparavant par la SARL VS Gestion hôtelière. Par les notes d'honoraires qu'elle

produit, la société requérante établit avoir acquitté la taxe sur la valeur ajoutée pour un montant total de 9 300 euros sur les frais d'avocats engagés dans le cadre des contentieux prud'homaux. Dans ces conditions, et alors qu'il n'est pas allégué que la société aurait eu une intention frauduleuse ou abusive ou qu'elle n'aurait pas satisfait aux autres conditions de déduction de la taxe sur la valeur ajoutée en litige et que l'administration ne saurait utilement opposer le délai de réclamation posé par les dispositions de l'article R. 196-1 du livre des procédures fiscales, la SCP BTSG<sup>2</sup> est fondée à soutenir que cette taxe doit être déduite en application des dispositions précitées de l'article 171 du code général des impôts. Toutefois, d'une part, les factures et notes d'honoraires n° 53 à 56, 59 à 64, 66, 68 à 78, 80 à 82 et 84, 85 et 86 ne sauraient être admises dès lors qu'elles sont datées de l'année 2015 ou antérieures à la période de novembre 2017 et qu'il n'est pas établi qu'elles auraient été acquittées au cours de la période au titre de laquelle le remboursement de taxe sur la valeur ajoutée est demandé, et, d'autre part, les factures et notes d'honoraires n° 45, 47, 65, qui visent dans leur objet la SAS View Star, ainsi que la facture n° 94 libellée au nom de la SAS View Star, ne sauraient être admises dès lors qu'elle ne permettent pas d'établir de lien direct et immédiat entre les prestations rendues et l'activité précédemment exercée par la SARL VS Gestion hôtelière.

5. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens soulevés au soutien de la requête, que la SCP BTSG<sup>2</sup>, prise en la personne de Me Gasnier, agissant en qualité de liquidateur judiciaire de la SARL VS Gestion hôtelière, est fondée à demander le remboursement d'un crédit de taxe sur la valeur ajoutée d'un montant total de 134 911 euros au titre de la période de novembre 2017 à décembre 2018.

#### D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : L'Etat remboursera à la SCP BTSG<sup>2</sup>, prise en la personne de Me Gasnier, agissant en qualité de liquidateur judiciaire de la société à responsabilité limitée VS Gestion Hôtelière, un crédit de taxe sur la valeur ajoutée d'un montant de 134 911 (cent-trente-quatre-neuf cent onze euros au titre de la période de novembre 2017 à décembre 2018.

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

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à la société civile professionnelle BTSG<sup>2</sup>, prise en la personne de Me Gasnier, agissant en qualité de liquidateur judiciaire de la société à responsabilité limitée VS Gestion Hôtelière, et au directeur départemental des finances publiques des Alpes-Maritimes.

Délibéré après l'audience du 16 mars 2023, à laquelle siégeaient :

Mme Mear, présidente,  
Mme Kolf, conseillère,  
M. Cherief, conseiller,  
Assistés de Mme Sussen, greffière.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 6 avril 2023.

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

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

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NICE**

**N° 1905900**

---

M. O

---

Mme Gazeau  
Rapporteure

---

Mme Belguèche  
Rapporteure publique

---

Audience du 21 mars 2023  
Décision du 11 avril 2023

---

C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Nice

(6<sup>ème</sup> chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une ordonnance de renvoi en date du 3 décembre 2019, le tribunal administratif de Paris a transmis au tribunal administratif de Nice, en application de l'article du R. 312-14 code de justice administrative, la requête présentée pour M. O et autres.

Par une requête et un mémoire complémentaire, enregistrés les 17 octobre 2019 et 11 octobre 2022, Messieurs et Mme O., représentés par Me Marty-Etcheverry, demandent au tribunal, dans le dernier état de leurs écritures :

1°) d'annuler les décisions par lesquelles le ministre des affaires étrangères et l'office national des anciens combattants et victimes de guerre ont refusé de faire droit à leurs demandes d'indemnisation ;

2°) de condamner l'Etat à leur verser, en leur qualité d'ayants-droits de M. O et de Mme O, la somme de 1 274 930 euros à titre de dommages et intérêts, tous préjudices confondus (valeur au 31 décembre 2017), sauf à parfaire au jour de la décision rendue ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 560 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- leur requête est recevable dès lors que le courrier du 15 juillet 2019 lie le contentieux ;
- la prescription quadriennale ne leur ait pas opposable ;
- ils ont droit à obtenir une indemnisation complète au titre de la loi n° 61-1463 du 26 décembre 1961 et du second volet prévu par les articles 66 et 71 de la loi n° 70-632 du 15 juillet 1970 ;

- la responsabilité de l'Etat français doit être engagée en raison des erreurs dommageables nées de l'attitude équivoque des autorités gouvernementales ; l'Etat français a commis une faute pour avoir créé, par les lois d'indemnisation promulguées et lors de la négociation et du contresing des accords d'Evian, une apparence de garanties de la sauvegarde des biens des rapatriés et de leurs personnes ; l'Etat français a défailli dans l'application complète de la loi ;

- la responsabilité de l'Etat français doit être engagée sur le terrain de la faute en raison de la carence de l'Etat français à rechercher par la voie de négociations le recouvrement de la créance internationale publique qu'il détient sur l'Algérie au titre des dépossessions de biens des rapatriés, tel que prévu par l'article 66 loi du 15 juillet 1970 ;

- la responsabilité de l'Etat doit être engagée sur le terrain de la rupture de l'égalité devant les charges publiques en raison du préjudice grave, anormal et spécial subi par les rapatriés du fait des choix de l'Etat français de ne pas exiger le respect des accords d'Evian et à ne pas prendre toute mesure coercitive aux fins de forcer l'Etat algérien à verser l'indemnisation due ; la spoliation de leurs parents trouve directement sa source dans les choix politiques opérés par l'Etat français en son temps ;

- la responsabilité de l'Etat doit être engagée sur le terrain de la rupture de l'égalité devant les charges publiques ;

- l'attitude et le comportement de l'Etat français constituent une violation des droits fondamentaux reconnus par la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Par un mémoire, enregistré le 16 septembre 2020, l'Office national des anciens combattants et des victimes de guerre (ONACVG) conclut à sa mise hors de cause.

Il fait valoir que le présent litige indemnitaire né d'un préjudice lié à la dépossession de biens immobiliers situés en Algérie en 1962 relève de la seule compétence du ministre des armées.

Par un mémoire en défense, enregistré le 29 août 2022, le ministre des armées conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

S'agissant des conclusions d'annulation de la décision du 20 août 2019 et des décisions implicites rejetant la demande d'indemnisation :

- les moyens soulevés sont inopérants ;

S'agissant des conclusions indemnitaires :

- à titre principal :

- elles sont irrecevables en raison de l'absence de liaison du contentieux ;

- la créance invoquée est prescrite ;

- à titre subsidiaire :

- la responsabilité de l'Etat français ne saurait être engagée sur le terrain de la faute dès lors qu'aucune faute n'a été commise ;

- la responsabilité de l'Etat français ne saurait être engagée sur le terrain de la rupture de l'égalité devant les charges publiques ;

- le préjudice invoqué doit être évalué à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2000, date du décès du dernier parent survivant des requérants.

Par un mémoire distinct, enregistré le 8 octobre 2020, M. O et autres demandent au tribunal de transmettre au Conseil d'Etat, aux fins de transmission au Conseil constitutionnel, une question prioritaire de constitutionnalité portant sur la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution, de l'exclusion du principe d'une indemnisation intégrale des rapatriés Français d'Algérie, sur sa justification par un but d'intérêt général et son caractère proportionné à ce but, qui résulte des dispositions suivantes :

- des articles 1, 4, 6, 7, 11, 15, 16, 17, 22, 25, 27, 30-1, 32, 41 et 71 de la loi n° 70-632 du 15 juillet 1970 relative à une contribution nationale à l'indemnisation des Français dépossédés de biens situés dans un territoire antérieurement placé sous la souveraineté, le protectorat ou la tutelle de la France ;

- des articles 1 et 2 de la loi n°78-1 du 2 janvier 1978 relative à l'indemnisation des Français rapatriés d'outre-mer dépossédés de leurs biens ;

- des articles 1, 4, 5, 6 de la loi n°87-549 du 16 juillet 1987 relative au règlement de l'indemnisation des rapatriés.

Par un second mémoire distinct, enregistré le 9 octobre 2020, M. O et autres demandent au tribunal de transmettre au Conseil d'Etat, aux fins de transmission au Conseil constitutionnel, une question prioritaire de constitutionnalité portant sur la contrariété aux droits et libertés garantis par la Constitution, de la jurisprudence du Conseil d'Etat sur la portée effective des dispositions suivantes :

- de l'article 4 de la loi n°61-1439 du 26 décembre 1961 relative à l'accueil et à la réinstallation des Français d'outre-mer ;

- des dispositions des articles 1, 4, 6, 7, 11, 15, 16, 17, 22, 25, 27, 30-1, 32, 41 et 71 de la loi n°70-632 du 15 juillet 1970 relative à une contribution nationale à l'indemnisation des Français dépossédés de biens situés dans un territoire antérieurement placé sous la souveraineté, le protectorat ou la tutelle de la France ;

- des dispositions des articles 1 et 2 de la loi n°78-1 du 2 janvier 1978 relative à l'indemnisation des Français rapatriés d'outre-mer dépossédés de leurs biens ;

- des dispositions des articles 1, 4, 5, 6 de la loi n°87-549 du 16 juillet 1987 relative au règlement de l'indemnisation des rapatriés.

Par une ordonnance du 22 décembre 2020, la présidente de la 2<sup>ème</sup> chambre du tribunal administratif de Nice a refusé de transmettre au Conseil d'Etat les questions prioritaires de constitutionnalité soulevées par M. O et autres par des mémoires distincts enregistrés les 8 et 9 octobre 2020.

En application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, les parties ont été informées que le jugement était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office tiré de ce que les conclusions tendant à l'engagement de la responsabilité pour faute de l'Etat français du fait de son attitude équivoque lors de la proposition et de la négociation de l'accord franco-algérien du 23 avril 1987 et des accords d'Evian du 19 mars 1962 se rattachent à la conduite des relations entre la France et l'Algérie et échappent ainsi à la compétence de la juridiction administrative.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;

- l'ordonnance du 22 décembre 2020, par laquelle la présidente de la 2<sup>ème</sup> chambre du tribunal a refusé de transmettre les questions prioritaires de constitutionnalité soulevées par M. O et autres.

Vu :

- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- les déclarations gouvernementales du 19 mars 1962 relatives à l'Algérie, dites « accords d'Evian » ;
- l'accord franco-algérien du 23 avril 1987 ;
- la loi n° 61-1439 du 26 décembre 1961 ;
- la loi n° 70-632 du 15 juillet 1970 ;
- la loi n° 72-650 du 11 juillet 1972 ;
- la loi n° 87-549 du 16 juillet 1987 ;
- le décret n° 70-1010 du 30 octobre 1970 ;
- 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 mars 2023 :

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

Considérant ce qui suit :

1. M. O et Mme O, parents et beaux-parents des requérants qui en sont ainsi les héritiers, décédés respectivement en 1978 et 2000, étaient propriétaires de biens en Algérie où ils s'étaient établis. Après la signature des accords d'Evian le 18 mars 1962, M. et Mme O ont quitté définitivement l'Algérie, accompagnés de leurs 4 enfants, en novembre 1962. Ayant été dépossédés de trois biens immobiliers sis en Algérie, ils ont perçu la somme globale de 1 005 821 francs au titre de l'avance provisoire et forfaitaire au sens de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 70-632 du 15 juillet 1970 relative à une contribution nationale à l'indemnisation des Français dépossédés de biens situés dans un territoire antérieurement placé sous la souveraineté, le protectorat ou la tutelle de la France. Estimant avoir été dépossédés de la somme de 50 000 francs résultant du solde de la vente de leur résidence principale en Algérie et d'un atelier de réparation automobiles, laquelle serait bloquée par le Trésor public Algérien et pour laquelle ils n'auraient reçu aucun dédommagement de la part de l'Etat français, les enfants et la belle-fille de M. et Mme O ont sollicité, par lettres du 15 juillet 2019 adressées au ministre des affaires étrangères et à l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONACVG), l'obtention d'une décision administrative aux fins d'indemnisation complète et intégrale de la dépossession alléguée. Ces demandes ont été rejetées, d'une part, du fait du silence gardé par le ministre des affaires étrangères, d'autre part, par une décision expresse du 20 août 2019 de l'ONACVG au motif que la mesure d'indemnisation sollicitée était atteinte de la forclusion prévue par l'article 4 de la loi n° 87-549 du 16 juillet 1987 relative au règlement de l'indemnisation des rapatriés. Par courrier du 4 octobre 2019, M. O a contesté la forclusion opposée par l'ONACVG à sa demande. Les requérants demandent, par le présent recours, l'annulation de ces décisions. Ils sollicitent également la condamnation de l'Etat français à leur verser la somme de 1 274 930 euros en réparation des dommages qu'ils estiment avoir subis résultant, d'une part, de la faute commise par le gouvernement français, d'autre part, de la rupture d'égalité devant les charges publiques.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. Si les requérants demandent l'annulation, d'une part, de la décision du 20 août 2019 de l'ONACVG, ainsi que de celles nées implicitement du silence gardé par cet établissement sur le recours formé le 4 septembre 2019, d'autre part, de décisions qui auraient été prises implicitement par le ministre des affaires étrangères, ces décisions n'ont toutefois pour objet que de lier le contentieux eu égard à l'objet de la demande des conjoints O, lesquels, en formulant les conclusions précitées, ont donné à l'ensemble de leur requête le caractère d'un recours de plein contentieux sur le bien-fondé duquel il y a lieu de statuer.

Sur les conclusions indemnitaires :

3. Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 61-1439 du 26 décembre 1961 relative à l'accueil et à la réinstallation des Français d'outre-mer : « *Les Français, ayant dû ou estimé devoir quitter, par suite d'événements politiques, un territoire où ils étaient établis et qui était antérieurement placé sous la souveraineté, le protectorat ou la tutelle de la France, pourront bénéficier de la solidarité nationale affirmée par le préambule de la Constitution de 1946, dans les conditions fixées par la présente loi. (...)* ». Aux termes de l'article 4 de cette loi : « *Une loi de finances, dont le projet devra être déposé au plus tard le 30 juin 1962, dégagera les ressources complémentaires nécessaires à l'application des mesures prises en vertu de la présente loi et déterminera les procédures selon lesquelles ces ressources seront affectées au financement de ces mesures. / La défense des biens et des intérêts des personnes visées aux articles 1er et 3 ci-dessus ainsi que les opérations financières qui en résultent seront assurées par un organisme dont la composition, le fonctionnement et les attributions seront fixés ultérieurement par une loi. / Une loi distincte fixera, en fonction des circonstances, le montant et les modalités d'une indemnisation en cas de spoliation et de perte définitivement établies des biens appartenant aux personnes visées au premier alinéa de l'article 1er et au premier alinéa de l'article 3* ». Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 70-632 du 15 juillet 1970 relative à une contribution nationale à l'indemnisation des Français dépossédés de biens situés dans un territoire antérieurement placé sous la souveraineté, le protectorat ou la tutelle de la France : « *Une contribution nationale à l'indemnisation prévue à l'article 4, troisième alinéa, de la loi n° 61-1439 du 26 décembre 1961 est accordée par l'Etat français aux personnes remplissant les conditions fixées au chapitre 1er du titre 1er de la présente loi. / Cette contribution a le caractère d'une avance sur les créances détenues à l'encontre des Etats étrangers ou des bénéficiaires de la dépossession* ». Aux termes de l'article 66 de cette même loi : « *L'indemnisation accordée par l'Etat français est susceptible de restitution : / (...) Avant le 1er janvier 1972, le Gouvernement rendra compte, devant les commissions des affaires étrangères du Parlement, des négociations qu'il conduit avec les Etats où les dépossessions se sont produites, dans le but d'en obtenir l'indemnisation* ». Et l'article 71 de cette loi dispose que : « *L'application des dispositions de la présente loi ne peut entraîner d'autres charges pour l'Etat que celles qui y sont expressément prévues (...)* ». Enfin, les accords d'Evian du 19 mars 1962 précisent, en son article 5, que : « *aucune mesure arbitraire ou discriminatoire ne sera prise à l'encontre des biens, intérêts et droits acquis des ressortissants français. Nul ne peut être privé de ses droits, sans une indemnité équitable préalablement fixée* ».

4. Les requérants soutiennent qu'ils ont subi des préjudices du fait de l'atteinte portée à leur droit de propriété résultant de la dépossession de leurs biens et de l'absence d'indemnisation intégrale de la perte de ces biens.

5. En premier lieu, les préjudices invoqués par les consorts O ne trouvent pas leur origine directe dans le fait de l'Etat français et ne sauraient, dès lors, engager la responsabilité de ce dernier sur le fondement du principe de l'égalité devant les charges publiques.

6. En deuxième lieu, les requérants soutiennent que l'Etat a commis une faute de nature à engager sa responsabilité en raison de l'apparence de garantie de sauvegarde des biens dont les rapatriés d'Algérie ont été dépossédés, que l'Etat français leur a donné tant par les lois du 26 décembre 1961 et 15 juillet 1970 que par les stipulations de l'accord franco-algérien du 23 avril 1987 et les stipulations des accords d'Evian du 19 mars 1962 ainsi que les conditions dans lesquelles ces accords ont été proposés et négociés.

7. Toutefois, d'une part, les préjudices que les requérants imputent au contenu des accords d'Evian et de l'accord franco-algérien du 23 avril 1987, ainsi qu'aux conditions de négociation de ceux-ci, se rattachent à la conduite des relations entre la France et l'Algérie et ne sauraient, par suite, engager la responsabilité de l'Etat sur le fondement de la faute. Dès lors, de telles conclusions tendant à l'engagement de la responsabilité pour faute de l'Etat français du fait de son attitude équivoque lors de la proposition et de la négociation de ces accords échappent à la compétence de la juridiction administrative.

8. D'autre part, il résulte des dispositions de la loi du 26 décembre 1961 que celle-ci n'a elle-même créé aucun droit à indemnité à raison des spoliations dont ont pu être victimes les personnes qui y sont visées. En outre, il résulte des dispositions précitées de la loi du 15 juillet 1970 que le législateur n'a pas prévu d'indemnisation intégrale des rapatriés qui ont été dépossédés de leurs biens, mais de verser une contribution de solidarité attribuée à titre d'avance. Dans ces conditions, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que la loi du 26 décembre 1961 et la loi du 15 juillet 1970 auraient posé le principe d'une indemnisation intégrale et que l'Etat aurait ainsi commis une faute en ne leur versant pas une indemnisation destinée à couvrir la totalité du préjudice subi.

9. Enfin, ni l'accord du 23 avril 1987, ni l'accord d'Evian du 19 mars 1962 ni les lois des 26 décembre 1961 et 15 juillet 1970 ne comportent d'engagement ou de promesse de l'Etat français relative à l'indemnisation intégrale par la France des préjudices subis par les propriétaires français dépossédés de leurs biens en Algérie, en cas de défaillance de l'Etat algérien.

10. Il suit de là que la responsabilité de l'Etat français ne saurait être engagée au motif de ce que les autorités françaises auraient, par les lois précitées, créé une apparence de garantie d'indemnisation intégrale au profit des rapatriés d'Algérie.

11. En troisième lieu, les consorts O soutiennent que l'Etat a commis une faute du fait de sa carence à rechercher par la voie de négociations le recouvrement de la créance internationale publique que la France détiendrait sur l'Algérie au titre des dépossessions de biens des rapatriés.

12. Toutefois, ainsi qu'il a été dit, le législateur n'a pas entendu assurer une réparation intégrale des préjudices subis par les rapatriés d'Algérie ayant été dépossédés de leurs biens. En outre, il ne résulte pas des termes des textes précités et notamment de ceux de la loi du 15 juillet 1970 que l'Etat français disposerait d'une créance exigible sur l'Etat algérien, ni que l'Etat français, par la loi du 15 juillet 1970, se serait engagé, alors que le législateur ne peut lui-même se lier, à entrer en voie de négociations avec l'Algérie pour obtenir, de sa part, une indemnisation. La responsabilité pour faute de l'Etat ne peut dès lors être recherchée à ce titre.

13. Enfin, si les requérants soutiennent que l'attitude et le comportement de l'Etat français constituent une violation des droits fondamentaux reconnus par la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ils n'assortissent pas ce moyen des précisions suffisantes pour en apprécier le bien-fondé.

14. Il résulte de ce qui précède, que les consorts O ne sont pas fondés à rechercher la responsabilité de l'Etat sur le terrain de la faute et sur celui de la rupture d'égalité devant les charges publiques.

15. Il résulte de tout ce qui précède que les conclusions indemnitaires présentées par les consorts O doivent être rejetées, sans qu'il soit besoin d'examiner la fin de non-recevoir ainsi que l'exception de déchéance quadriennale et de prescription quadriennale opposées en défense, ainsi que, par voie de conséquence, les conclusions présentées au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

#### DECIDE :

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

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à M. O, à M. O, à M. O, à Mme O née C et au ministre des armées.

Copie en sera adressée au ministre de l'Europe et des affaires étrangères et à l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre.

Délibéré après l'audience du 21 mars 2023, à laquelle siégeaient :

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

Rendu public par mise à disposition au greffe le 11 avril 2023.

La rapporteure,

La présidente,

signé

signé

D. Gazeau

V. Chevalier-Aubert

La greffière,

signé

B-P. Antoine

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

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

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NICE**

**N° 1906045**

---

M. G.

---

Mme Agathe Bergantz  
Rapporteuse

---

M. Benoît Ringeval  
Rapporteur public

---

Audience du 29 mars 2023  
Décision du 12 avril 2023

---

19-04-02-08-02  
C+

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Nice

(3<sup>ème</sup> chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et deux mémoires, enregistrés les 17 décembre 2019, 18 février 2021 et 30 août 2022, M. G. demande au tribunal de prononcer la décharge des cotisations de prélèvements sociaux auxquelles il a été assujéti au titre de l'année 2018 à raison de la plus-value résultant de la cession d'un bien immobilier.

Il soutient que la villa qu'il a cédée le 13 mars 2018 doit être regardée comme étant sa résidence principale à la date de la cession dès lors que le délai de quatre ans entre la libération de ce bien et sa vente est seulement imputable à un risque important d'éboulements rocheux ; ce n'est qu'après l'achèvement des travaux de confortation de la falaise, en avril 2017, que la villa a pu être vendue ; c'est donc à tort que l'administration fiscale lui a refusé le bénéfice de l'exonération de la plus-value immobilière prévue au 1° du II de l'article 150 U du code général des impôts.

Par deux mémoires en défense, enregistrés les 24 décembre 2020 et 9 février 2021, le directeur départemental des finances publiques des Alpes-Maritimes conclut au rejet de la requête.

Il soutient que les moyens de la requête de M. G. ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

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

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique du 29 mars 2023 :

- le rapport de Mme Bergantz, conseillère ;
- les conclusions de M. Ringeval, rapporteur public ;
- et les observations de M. G.

Considérant ce qui suit :

1. M. G. a cédé, le 13 mars 2018, une villa située ... au Tignet (06530). La plus-value immobilière réalisée lors de cette cession a été assujettie à des cotisations de prélèvements sociaux au titre de l'année 2018. Entendant bénéficier de l'exonération d'imposition prévue au 1° du II de l'article 150 U du code général des impôts, le requérant a présenté une réclamation le 5 novembre 2019 dirigée contre ces cotisations. Par une décision du 25 novembre 2019, l'administration fiscale a rejeté cette réclamation au motif que le bien immobilier concerné ne constituait par la résidence principale du contribuable à la date de la cession. M. G. demande la décharge des cotisations de prélèvements sociaux auxquelles il a été assujetti au titre de l'année 2018.

2. Aux termes de l'article 150 U du code général des impôts : « *I.- (...) les plus-values réalisées par les personnes physiques (...) lors de la cession à titre onéreux de biens immobiliers bâtis ou non bâtis ou de droits relatifs à ces biens, sont passibles de l'impôt sur le revenu dans les conditions prévues aux articles 150 V à 150 VH. (...) / II.- Les dispositions du I ne s'appliquent pas aux immeubles, aux parties d'immeubles ou aux droits relatifs à ces biens : 1° Qui constituent la résidence principale du cédant au jour de la cession (...)* ».

3. Pour l'application de ces dispositions, un immeuble ne perd pas sa qualité de résidence principale du cédant au jour de la cession du seul fait que celui-ci a libéré les lieux avant ce jour, à condition que le délai pendant lequel l'immeuble est demeuré inoccupé puisse être regardé comme normal. Il en va ainsi lorsque le cédant a accompli les diligences nécessaires, compte tenu des motifs de la cession, des caractéristiques de l'immeuble et du contexte économique et réglementaire local, pour mener à bien cette vente dans les meilleurs délais à compter de la date prévisible du transfert de sa résidence habituelle dans un autre lieu.

4. D'une part, il résulte de l'instruction que la villa cédée le 13 mars 2018 a été occupée à titre de résidence principale par M. G. et sa famille du 6 avril 1989 au 7 février 2014, date à laquelle il soutient avoir été contraint de déménager en raison du risque d'éboulements rocheux pesant sur son habitation. Pour étayer cette affirmation, le requérant produit des courriers qu'il a adressés à la mairie du Tignet depuis 2006 pour signaler ce risque d'éboulement de la falaise des Veyans, qui surplombe le hameau des Veyans où se situe la villa concernée. En outre, M. G. démontre que, depuis 2012, la mairie du Tignet a reconnu l'existence d'un risque d'éboulement pouvant atteindre les habitations du « hameau des Veyans » et a notamment, en 2013, sollicité France Domaine pour évaluer les biens fonciers dudit hameau afin d'évaluer l'opportunité de la réalisation de travaux de sécurisation. Des travaux ont finalement débuté au mois d'avril 2016 avec, en particulier, la pose d'un filet de protection sur la falaise des Veyans. Il résulte par ailleurs de l'instruction que jusqu'à la fin des travaux, en avril 2017, la mairie de Tignet, maître d'ouvrage des travaux, bénéficiait d'une autorisation de travaux, de passage et d'entretien sur les parcelles appartenant à M. G., en vertu d'une convention conclue le 27 août 2015. Ainsi, le requérant doit être regardé comme ayant été contraint de libérer les lieux avant sa mise en vente et comme ayant accompli les diligences nécessaires pour sécuriser l'immeuble dans les meilleurs

délais. D'autre part, M. G. établit avoir mené des démarches de mise en vente du bien à compter du 3 mai 2016, soit au moment où les travaux de sécurisation annoncés par la collectivité publique ont commencé. Il a ensuite accompli les diligences nécessaires jusqu'à la vente du bien, le 13 mars 2018, un peu moins d'un an après l'achèvement desdits travaux. Par suite, le bien en cause avait, compte tenu de ses caractéristiques très particulières, conservé sa qualité de résidence principale de M. G. au jour de la cession au sens des dispositions du 1° du II de l'article 150 U du code général des impôts. La plus-value réalisée à l'occasion de cette vente ne pouvait donc être soumise par l'administration fiscale aux prélèvements sociaux en litige.

5. Il résulte de ce qui précède que M. G. est fondé à demander la décharge des cotisations de prélèvements sociaux auxquelles il a été assujéti au titre de l'année 2018.

#### D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : M. G. est déchargé des cotisations de prélèvements sociaux auxquelles il a été assujéti au titre de l'année 2018 à raison de la plus-value résultant de la cession d'un bien immobilier.

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

Délibéré après l'audience du 29 mars 2023, à laquelle siégeaient :

M. Emmanuelli, président,  
Mme Chevalier, conseillère,  
Mme Bergantz, conseillère,  
assistés de Mme Daverio, greffière.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 12 avril 2023.

La rapporteure,

A. BERGANTZ

Le président,

O. EMMANUELLI

La greffière,

M.-L. DAVERIO

La République mande et ordonne au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NICE**

**N° 1906196**

---

M. Philippe AMSELLEM

---

Mme Sarah Kolf  
Rapporteuse

---

M. Marc Herold  
Rapporteur public

---

Audience du 10 novembre 2022  
Décision du 1<sup>er</sup> décembre 2022

---

19-01-05-02-01

C+

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Nice

(1<sup>ère</sup> Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés le 24 décembre 2019, le 7 octobre 2020, le 19 janvier 2021, et les 30 mai, 2 juin et 3 novembre 2022, M. Philippe Amsellem doit être regardé comme demandant au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 4 décembre 2019 par laquelle le directeur départemental des finances publiques des Alpes-Maritimes a refusé de le décharger de l'obligation solidaire de payer les cotisations supplémentaires d'impôt sur le revenu et de contributions sociales mises à la charge des époux Amsellem au titre des années 2013 et 2014 ;

2°) de prononcer la décharge de son obligation solidaire de payer ces impositions supplémentaires.

Il soutient que :

- il remplit les conditions posées par les dispositions du II de l'article 1691 bis du code général des impôts ;
- l'administration ne pouvait se fonder sur une décision de justice postérieure à la date de sa demande de décharge de responsabilité solidaire ; en outre, ce jugement était relatif à des faits antérieurs à la demande de décharge ;
- il a coopéré avec les services de l'administration fiscale pour rembourser au mieux ses dettes et fait preuve d'un comportement irréprochable depuis la rupture de la vie commune avec son ex-épouse ;
- il convient de lui accorder une décharge de responsabilité solidaire comme cela a été accordé à son ex-épouse ;

- il existe une sérieuse disproportion entre le patrimoine net de M. Amsellem (481 409 euros) et le montant de sa dette fiscale au 31 mars 2021 (1 160 037 euros) ;

Par un mémoire en défense, enregistré le 28 décembre 2020, le directeur départemental des finances publiques conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que les moyens soulevés par M. Amsellem ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code du travail ;
- 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. Le 31 mars 2019, M. Philippe Amsellem a sollicité auprès du directeur départemental des finances publiques des Alpes-Maritimes une décharge de responsabilité relative au solde des cotisations supplémentaires d'impôt sur le revenu et de cotisations sociales auxquelles il a été assujetti solidairement avec son ex-épouse au titre des années 2013 et 2014. Sa demande a été rejetée par le directeur départemental des finances publiques des Alpes-Maritimes le 4 décembre 2019. Le requérant a formé un recours hiérarchique qui a été rejeté par le ministre des comptes publics le 17 juillet 2020. Par la présente requête, M. Amsellem demande au tribunal d'annuler la décision du 4 décembre 2019 refusant sa demande et de prononcer la décharge de responsabilité solidaire sollicitée, d'un montant total, en droits et majorations, de 871 235,50 euros.

2. Aux termes de l'article 1691 bis du code général des impôts : « I. – Les époux (...) sont tenus solidairement au paiement : 1° De l'impôt sur le revenu lorsqu'ils font l'objet d'une imposition commune ; (...) II. – 1. Les personnes divorcées ou séparées peuvent demander à être déchargées des obligations de paiement prévues au I (...) lorsque, à la date de la demande : a) Le jugement de divorce ou de séparation de corps a été prononcé ; (...) 2. La décharge de l'obligation de paiement est accordée en cas de disproportion marquée entre le montant de la dette fiscale et, à la date de la demande, la situation financière et patrimoniale, nette de charges, du demandeur. (...) 3. La décharge de l'obligation de paiement ne peut pas être accordée lorsque le demandeur et son conjoint ou son partenaire lié par un pacte civil de solidarité se sont frauduleusement soustraits, ou ont tenté de se soustraire frauduleusement, au paiement des impositions mentionnées aux 1° et 2° du I ainsi qu'à l'article 1723 ter-00 B, soit en organisant leur insolvabilité, soit en faisant obstacle, par d'autres manœuvres, au paiement de l'impôt (...) ».

3. Une demande de décharge légale de responsabilité solidaire fondée sur les dispositions précitées du II de l'article 1691 bis du code général des impôts qui constitue un droit pour les personnes qui en remplissent les conditions, ne se rattache ni au contentieux de l'assiette ni à celui du recouvrement et n'est plus assimilable à une demande gracieuse. Il appartient au juge administratif statuant sur une décision par laquelle l'administration rejette totalement ou partiellement une telle demande, eu égard tant à la finalité de son intervention dans la reconnaissance du droit du demandeur à être déchargé de son obligation solidaire de paiement 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 sur lesquels l'administration s'est prononcée, en tenant compte de l'ensemble des circonstances de fait qui résultent de l'instruction. Au vu de ces éléments il appartient au juge administratif d'annuler ou de réformer, s'il y a lieu, cette décision en fixant alors lui-même les droits de l'intéressé, pour la période en litige, à la date à laquelle il statue ou, s'il ne peut y procéder, de renvoyer l'intéressé devant l'administration afin qu'elle procède à cette fixation sur la base des motifs de son jugement.

4. L'administration fiscale a rejeté la demande de M. Amsellem au motif qu'il s'était frauduleusement soustrait au paiement de l'impôt sur le revenu au titre des années 2013 et 2014, si bien que la condition énoncée au 3 du II de l'article 1691 bis du code général des impôts tenant à l'absence de manœuvres frauduleuses ne serait pas remplie. Toutefois, s'il résulte de l'instruction que M. Amsellem a été reconnu coupable du délit de fraude fiscale au titre de l'impôt sur le revenu des années 2013 et 2014, par un jugement du tribunal judiciaire de Nanterre en date du 29 novembre 2019, cette condamnation, qui porte sur le comportement de M. Amsellem au regard de l'établissement de l'impôt et non de son recouvrement, ne permet pas d'établir que le requérant et son épouse ont frauduleusement tenté de se soustraire au paiement de l'impôt au sens des dispositions précitées du 3 du II de l'article 1691 bis du code général des impôts. Dès lors, l'administration fiscale ne pouvait rejeter la demande de M. Amsellem pour ce motif.

5. Eu égard à l'office du juge administratif lorsqu'il est saisi d'une requête portant sur une demande de décharge de responsabilité solidaire, tel que défini au point 3, il y a lieu, en l'espèce, de se prononcer sur la disproportion marquée entre le montant de la dette fiscale et, à la date de la demande, la situation financière et patrimoniale, nette de charges, de M. Amsellem. Toutefois, il y a lieu de surseoir à statuer et de rouvrir l'instruction afin de permettre un débat contradictoire entre les parties sur cette question.

## D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : Avant de statuer sur les conclusions de la requête de M. Amsellem, les parties sont invitées à débattre de la question de la disproportion marquée entre le montant de sa dette fiscale et, à la date de la demande, sa situation financière et patrimoniale, nette de charges.

Article 2 : Il est accordé aux parties, pour l'exécution du supplément d'instruction prescrit à l'article 1<sup>er</sup> ci-dessus, un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 3 : Tous droits et moyens des parties sur lesquels il n'a pas été statué sont réservés.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à M. Philippe Amsellem et au directeur départemental des finances publiques des Alpes-Maritimes.

Délibéré après l'audience du 10 novembre 2022, à laquelle siégeaient :

Mme Mear, présidente,  
Mme Kolf, conseillère,  
M. Cherief, conseiller,  
Assistés de Mme Suner, greffière.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 1<sup>er</sup> décembre 2022.

La rapporteure,

signé

S. KOLF

La présidente,

signé

J. MEAR

La greffière,

signé

V. SUNER

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

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

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NICE**

N° 2001536

---

M. X

---

M. Combot  
Rapporteur

---

Mme Sorin  
Rapporteuse publique

---

Audience du 12 janvier 2023  
Décision du 2 février 2023

---

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Nice

(2<sup>ème</sup> chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire complémentaire, enregistrés les 27 mars 2020 et 25 mai 2021, M. X, représenté par Me Y, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler la décision n° DPRS-0120-0857-D du 28 janvier 2020 par laquelle le directeur général de l'agence régionale de santé Provence-Alpes-Côte d'Azur (ci-après « ARS PACA ») a rejeté sa demande d'être autorisé à « user du titre d'ostéopathe » ;

2°) à titre principal, d'enjoindre au directeur général de l'ARS PACA de lui délivrer l'autorisation d'user du titre d'ostéopathe dans le délai de deux mois à compter de la notification du jugement à intervenir, sous astreinte de 200 euros par jour de retard ;

3°) à titre subsidiaire, d'enjoindre au directeur général de l'ARS PACA de réexaminer sa demande dans le délai de deux mois à compter de la notification du jugement à intervenir, sous astreinte de 200 euros par jour de retard ;

4°) en tout état de cause, de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- la décision du 28 janvier 2020 est prise au terme d'une consultation irrégulière de la commission régionale des ostéopathes ;
- le directeur général de l'ARS PACA a méconnu les dispositions de la loi du 4 mars 2002 et du décret du 12 décembre 2014 pour la prise en compte des heures de formation théorique et pratique suivies en Allemagne.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 14 octobre 2020 et le 19 décembre 2022, l'ARS PACA, prise en la personne de son directeur général en exercice, conclut au rejet de la requête.

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

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code des relations entre le public et l'administration ;
- la loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 ;
- l'ordonnance n° 2014-1329 du 6 novembre 2014 relative aux délibérations à distance des instances administratives à caractère collégial ;
- la directive 2005/36/CE du parlement européen et du conseil du 7 septembre 2005 ;
- le décret n° 2007-435 du 25 mars 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 12 janvier 2023 :

- le rapport de M. Combot,
- les conclusions de Mme Sorin, rapporteure publique,
- et les observations de Me Y, représentant M. X.

Considérant ce qui suit :

1. M. X, né le ... à ... en Allemagne, est titulaire depuis le 2 septembre 2015 d'un certificat de fin d'études en ostéopathie du Collège Sutherland (Allemagne) et depuis le 28 avril 1995 d'un certificat de praticiens de santé de l'association pour la formation des praticiens de Hambourg (Allemagne). Il a sollicité le 7 novembre 2019 auprès de l'agence régionale de santé Provence-Alpes-Côte d'Azur (ci-après « ARS PACA ») l'autorisation d'user du titre d'ostéopathe. Par décision n° DPRS-0120-0857-D du 28 janvier 2020, le directeur général de l'ARS PACA a rejeté cette demande, après avis défavorable de la commission régionale des ostéopathes. M. X demande au tribunal d'annuler cette décision.

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

2. Aux termes de l'article 75 de la loi du 4 mars 2002 : « *L'usage professionnel du titre d'ostéopathe ou de chiropracteur est réservé aux personnes titulaires d'un diplôme sanctionnant une formation spécifique à l'ostéopathie ou à la chiropraxie délivrée par un établissement de formation agréé par le ministre chargé de la santé dans des conditions fixées par décret. Le programme et la durée des études préparatoires et des épreuves après lesquelles peut être délivré ce diplôme sont fixés par voie réglementaire. / S'il s'agit d'un diplôme délivré à l'étranger, il doit conférer à son titulaire une qualification reconnue analogue, selon des modalités fixées par décret (...)* ». L'article 1er de la directive du 7 septembre 2005 stipule : « *La présente directive établit les règles selon lesquelles un État membre qui subordonne l'accès à une profession réglementée ou son exercice, sur son territoire, à la possession de qualifications professionnelles déterminées (ci-après dénommé « État membre d'accueil ») reconnaît, pour*

*l'accès à cette profession et son exercice, les qualifications professionnelles acquises dans un ou plusieurs autres États membres (ci-après dénommé(s) «État membre d'origine») et qui permettent au titulaire desdites qualifications d'y exercer la même profession. ». Le 1 de l'article 3 de cette même directive stipule par ailleurs : « 1. Aux fins de la présente directive, on entend par : / a) « profession réglementée » : une activité ou un ensemble d'activités professionnelles dont l'accès, l'exercice ou une des modalités d'exercice est subordonné directement ou indirectement, en vertu de dispositions législatives, réglementaires ou administratives, à la possession de qualifications professionnelles déterminées ; l'utilisation d'un titre professionnel limitée par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives aux détenteurs d'une qualification professionnelle donnée constitue notamment une modalité d'exercice. Lorsque la première phrase n'est pas d'application, une profession visée au paragraphe 2 est assimilée à une profession réglementée ; / (...) c) « titre de formation » : les diplômes, certificats et autres titres délivrés par une autorité d'un État membre désignée en vertu des dispositions législatives, réglementaires ou administratives de cet État membre et sanctionnant une formation professionnelle acquise principalement dans la Communauté. Lorsque la première phrase n'est pas d'application, un titre visé au paragraphe 3 est assimilé à un titre de formation ; / (...) e) « formation réglementée » : toute formation qui vise spécifiquement l'exercice d'une profession déterminée et qui consiste en un cycle d'études complété, le cas échéant, par une formation professionnelle, un stage professionnel ou une pratique professionnelle. / La structure et le niveau de la formation professionnelle, du stage professionnel ou de la pratique professionnelle sont déterminés par les dispositions législatives, réglementaires ou administratives de l'État membre en question ou font l'objet d'un contrôle ou d'un agrément par l'autorité désignée à cet effet (...) ». Aux termes de l'article 6 du décret du 25 mars 2007 qui assure la transposition en droit interne de la directive précitée : « Le directeur général de l'agence régionale de santé de la région dans le ressort de laquelle se situe le lieu d'établissement de l'intéressé peut, après avis de la commission régionale mentionnée à l'article 11, autoriser individuellement à user du titre d'ostéopathe les ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne ou d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen, qui ont suivi avec succès un cycle d'études postsecondaires et qui, sans posséder l'un des diplômes prévus à l'article 4, sont titulaires : / (...) 2° Ou, lorsque les intéressés ont exercé dans un Etat, membre ou partie, qui ne réglemente pas l'accès à cette activité professionnelle ou son exercice, d'un titre de formation délivré par un Etat, membre ou partie, attestant de la préparation à l'exercice de cette activité professionnelle, accompagné d'une attestation justifiant, dans cet Etat, de son exercice à temps plein pendant deux ans au cours des dix dernières années ou à temps partiel pendant une durée correspondante au cours de la même période. Cette condition n'est pas applicable lorsque la formation conduisant à cette activité professionnelle est réglementée ; (...) ».*

3. Il résulte de la combinaison des dispositions précitées que, lorsque la profession d'ostéopathe est réglementée dans l'Etat membre d'origine, son exercice en France n'est subordonnée qu'à la seule justification de titres de formations permettant d'exercer légalement celle-ci dans l'Etat d'origine. En revanche, lorsque la profession n'est pas réglementée dans l'Etat membre d'origine, l'exercice en France peut être admis à la condition, pour la personne intéressée, de justifier à la fois de titres de formations ou d'attestations de compétences délivrés dans l'Etat membre d'origine, et d'une pratique de la discipline dans cet Etat membre, à temps plein pendant deux ans au moins au cours des dix dernières années, ou à temps partiel pendant une durée correspondante au cours de la même période. Cette condition d'exercice d'une activité professionnelle n'est toutefois pas applicable lorsque la formation conduisant à ladite activité est réglementée dans l'Etat membre d'origine.

4. Par ailleurs, aux termes de l'article 6 du décret du 25 mars 2007 : « *Le directeur général de l'agence régionale de santé de la région (...) peut, après avis de la commission régionale mentionnée à l'article 11, autoriser individuellement à user du titre d'ostéopathe les ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne ou d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen (...)* ». L'article 11 du même décret dispose : « *I. - Dans chaque région, la commission des ostéopathes mentionnée aux articles 6, 8 et 10-2 comprend : / 1° Le directeur général de l'agence régionale de santé ou son représentant, président ; / 2° Un médecin ; / 3° Un masseur-kinésithérapeute ; / 4° Deux ostéopathes, dont un enseignant. / Un arrêté du directeur général de l'agence régionale de santé nomme, pour une durée de cinq ans renouvelable, les membres titulaires et suppléants mentionnés aux 2° à 4° (...)* ». Aux termes de l'article R. 133-5 du code des relations entre le public et l'administration : « *La commission se réunit sur convocation de son président, qui fixe l'ordre du jour. Cette convocation peut être envoyée par tout moyen, y compris par télécopie ou par courrier électronique. Il en est de même des pièces ou documents nécessaires à la préparation de la réunion ou établis à l'issue de celle-ci. (...)* ». Enfin, aux termes de l'article 3 de l'ordonnance du 6 novembre 2014 : « *Sous réserve de la préservation, le cas échéant, du secret du vote, le président du collège d'une autorité mentionnée à l'article 1er peut décider qu'une délibération sera organisée par tout procédé assurant l'échange d'écrits transmis par voie électronique permettant un dialogue en ligne ou par messagerie. Les observations émises par chacun des membres sont immédiatement communiquées à l'ensemble des autres membres participants ou leur sont accessibles, de façon qu'ils puissent y répondre pendant le délai prévu pour la délibération, afin d'assurer le caractère collégial de celle-ci. (...)* ».

5. Si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements, un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie.

6. Il ressort des pièces du dossier notamment des éléments transmis par l'ARS PACA en réponse à la mesure d'instruction qui lui a été adressée le 14 décembre 2022, que la commission régionale des ostéopathes ne s'est pas réunie le 2 janvier 2020 comme l'indique le visa porté sur la décision du 28 janvier 2020 mais a été consultée par voie de messagerie électronique du 6 novembre 2019 au 26 décembre 2019. En outre, il n'est pas établi par les échanges transmis par voie de messagerie électronique que les membres de la commission aient été à même de disposer de l'ensemble des éléments du dossier de M. X leur permettant d'avoir un avis éclairé sur sa situation, de sorte qu'une telle circonstance est susceptible d'avoir exercé, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise. Dans ces conditions, le requérant est fondé à soutenir que la décision du 28 janvier 2020 est intervenue au terme d'une procédure entachée d'illégalité.

7. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête, que M. X est fondé à demander l'annulation de la décision du 28 janvier 2020.

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

8. L'exécution du présent jugement implique que la demande de M. X soit réexaminée. Il y a lieu, par suite, d'enjoindre au directeur général de l'ARS PACA de procéder à ce réexamen dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement. Il n'y a en revanche pas lieu d'assortir cette injonction d'une astreinte.

**Sur les frais liés au litige :**

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

## D E C I D E :

Article 1er : La décision du 28 janvier 2020 du directeur général de l'agence régionale de santé Provence-Alpes-Côte d'Azur est annulée.

Article 2 : Il est enjoint au directeur général de l'agence régionale de santé Provence-Alpes-Côte d'Azur de réexaminer la demande de M. X.

Article 3 : L'Etat versera à M. X une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à M. X et au ministre de la santé et de la prévention. Copie en sera adressée au directeur général de l'agence régionale de santé Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Délibéré après l'audience du 12 janvier 2023, à laquelle siégeaient :

- M. Silvestre-Toussaint-Fortesa, président ;
- Mme Le Guennec, conseillère ;
- M. Combot, conseiller ;
- Assistés de Mme Sussen, greffière.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 2 février 2023.

Le président,

Le rapporteur,

F. SILVESTRE-TOUSSAINT-FORTESA

J. COMBOT

La greffière,

C. SUSSEN

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

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

C. SUSSEN

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NICE**

**N° 2003363**

---

M. X

---

Mme Barbara Le Guennec  
Rapporteure

---

Mme Géraldine Sorin  
Rapporteure publique

---

Audience du 23 mars 2023  
Décision du 13 avril 2023

---

37-05-02-01  
C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Nice

(2ème chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 24 août 2020, M. X, représenté par Me Y, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision en date du 13 mai 2020 par laquelle la commission de discipline a prononcé à son encontre une sanction de mise en cellule disciplinaire pour une durée de vingt jours, dont trois jours en prévention, et la décision du 18 juin 2020 par laquelle le directeur interrégional des services pénitentiaires Sud-Est a rejeté le recours administratif préalable obligatoire qu'il a formé à l'encontre de ladite sanction ;

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

Le requérant soutient que :

- la décision de placement à titre préventif en date du 11 mai 2020 méconnaît les dispositions de l'article R. 57-7-18 du code de procédure pénale, viciant ainsi la procédure disciplinaire ;
- la commission de discipline a siégé dans une formation irrégulière, en l'absence d'assesseurs, en méconnaissance des dispositions des articles R. 57-7-6 du code de procédure pénale ;
- la matérialité des faits de violences n'est pas établie et la sanction est disproportionnée.

Par un mémoire en défense, enregistré le 2 novembre 2022, le garde des Sceaux, ministre de la justice, conclut au rejet de la requête.

Le ministre de la justice fait valoir que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Par un courrier du 4 janvier 2023, les parties ont été informées, en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, que le jugement était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office, tiré de l'irrecevabilité des conclusions tendant à l'annulation de la décision du 13 mai 2020 de la commission de discipline de la maison d'arrêt de Grasse à laquelle s'est substituée la décision du 18 juin 2020 du directeur interrégional des services pénitentiaires sud-est prise sur recours administratif préalable obligatoire.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

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

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique du 23 mars 2023 :

- le rapport de Mme Le Guennec ;
- et les conclusions de Mme Sorin, rapporteure publique.

Considérant ce qui suit :

1. M. X était détenu à la maison d'arrêt de Grasse. À la suite d'un incident survenu le 11 mai 2020, la commission de discipline de la maison d'arrêt lui a infligé, le 13 mai 2020, une sanction de mise en cellule disciplinaire pour une durée de vingt jours, dont trois jours à titre préventif. Par une décision du 18 juin 2020, le directeur interrégional des services pénitentiaires Sud-Est a rejeté le recours administratif préalable obligatoire qu'il a formé à l'encontre de ladite sanction. M. X demande l'annulation des décisions du 13 mai 2020 et 18 juin 2020.

### **Sur les conclusions d'annulation dirigées contre la décision du 13 mai 2020 :**

2. Aux termes de l'article R. 57-7-32 du code de procédure pénale : « *La personne détenue qui entend contester la sanction prononcée à son encontre par la commission de discipline doit, dans le délai de quinze jours à compter du jour de la notification de la décision, la déférer au directeur interrégional des services pénitentiaires préalablement à tout recours contentieux. Le directeur interrégional dispose d'un délai d'un mois à compter de la réception du recours pour répondre par décision motivée. L'absence de réponse dans ce délai vaut décision de rejet* ».

3. Il résulte de ces dispositions qu'un détenu n'est recevable à déférer au juge administratif que la seule décision, expresse ou implicite, du directeur régional des services pénitentiaires, qui arrête définitivement la position de l'administration et qui se substitue ainsi à la sanction initiale prononcée par le chef d'établissement.

4. La décision en date du 18 juin 2020 par laquelle le directeur interrégional des services pénitentiaires sud-est a rejeté le recours préalable de M. X s'étant substituée à la sanction prononcée par la commission de discipline de la maison d'arrêt de Grasse du 13 mai 2020, M. X n'est pas recevable à demander l'annulation de cette décision initiale. Ainsi, ses conclusions tendant à l'annulation de la décision du 13 mai 2020 sont irrecevables et doivent dès lors être rejetées, ainsi que l'a soulevé d'office le tribunal.

#### **Sur les conclusions d'annulation dirigées contre la décision du 18 juin 2020 :**

5. En premier lieu, en vertu de l'article 726 du code de procédure pénale, la commission disciplinaire appelée à connaître des fautes commises par les personnes détenues placées en détention provisoire ou exécutant une peine privative de liberté doit comprendre au moins un membre extérieur à l'administration pénitentiaire. Aux termes de l'article R. 57-7-6 du même code : « *La commission de discipline comprend, outre le chef d'établissement ou son délégué, président, deux membres assesseurs* ». Aux termes de l'article R. 57-7-7 du même code : « *Les sanctions disciplinaires sont prononcées, en commission, par le président de la commission de discipline. Les membres assesseurs ont voix consultative* ». L'article R. 57-7-8 du même code dispose que : « *Le président de la commission de discipline désigne les membres assesseurs./ Le premier assesseur est choisi parmi les membres du premier ou du deuxième grade du corps d'encadrement et d'application du personnel de surveillance de l'établissement./ Le second assesseur est choisi parmi des personnes extérieures à l'administration pénitentiaire qui manifestent un intérêt pour les questions relatives au fonctionnement des établissements pénitentiaires, habilités à cette fin par le président du tribunal de grande instance territorialement compétent. La liste de ces personnes est tenue au greffe du tribunal de grande instance* ». Enfin, aux termes de l'article R. 57-7-12 du même code : « *Il est dressé par le chef d'établissement un tableau de roulement désignant pour une période déterminée les assesseurs extérieurs appelés à siéger à la commission de discipline* ».

6. D'une part, il résulte de ces dispositions que la présence dans la commission de discipline d'un assesseur choisi parmi des personnes extérieures à l'administration pénitentiaire, alors même qu'il ne dispose que d'une voix consultative, constitue une garantie reconnue au détenu, dont la privation est de nature à vicier la procédure, alors même que la décision du directeur interrégional des services pénitentiaires, prise sur le recours administratif préalable obligatoire exercé par le détenu, se substitue à celle du président de la commission de discipline.

7. D'autre part, il appartient à l'administration pénitentiaire de mettre en œuvre tous les moyens à sa disposition pour s'assurer de la présence effective de cet assesseur, en vérifiant notamment en temps utile la disponibilité effective des personnes figurant sur le tableau de roulement prévu à l'article R. 57-7-12 du code de procédure pénale. Si, malgré ses diligences, aucun assesseur extérieur n'est en mesure de siéger, la tenue de la commission de discipline doit être reportée à une date ultérieure, à moins qu'un tel report compromette manifestement le bon exercice du pouvoir disciplinaire.

8. En l'espèce, il ressort des pièces du dossier que si la commission de discipline de la maison d'arrêt de Grasse comportait, lors de sa séance, un assesseur pénitentiaire, elle ne comportait pas l'assesseur extérieur prévu par les dispositions précédemment citées de l'article R. 57-7-8 du code de procédure pénale. Si le garde des Sceaux, ministre de la justice, fait valoir en défense que l'administration pénitentiaire a convoqué un assesseur extérieur mais que celui-ci l'a informée qu'il ne pourrait pas siéger en raison de sa qualité de personne à risque dans le cadre de la crise sanitaire covid, elle ne fournit aucune précision quant à la date à laquelle elle aurait été informée d'une telle indisponibilité. Par ailleurs, elle n'établit ni même n'allègue qu'elle

aurait cherché à convoquer en temps utile l'une des autres personnes habilitées par le président du tribunal judiciaire. Dans ces circonstances, l'administration ne peut être regardée comme justifiant avoir mis en œuvre tous les moyens à sa disposition pour s'assurer de la présence effective de l'assesseur extérieur dans la commission de discipline. Ainsi, et alors même que l'intéressé avait été placé en cellule disciplinaire à titre préventif et que la commission devait se tenir avant l'expiration du délai de deux jours prévu à l'article R. 57-7-19 du code de procédure pénale, l'administration, qui ne démontre pas qu'aucun assesseur extérieur n'était en mesure de siéger malgré ses diligences, a entaché la décision attaquée d'un vice de procédure ayant privé le requérant d'une garantie.

9. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête, que M. X est fondé à demander l'annulation de la décision du 18 juin 2020 du directeur interrégional des services pénitentiaires Sud Est.

**Sur les frais liés au litige :**

10. Il y a lieu dans les circonstances de l'espèce, en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 000 euros à verser à M. X au titre des frais liés au litige.

D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup>: La décision du directeur interrégional des services pénitentiaires Sud Est du 18 juin 2020 est annulée.

Article 2 : L'Etat versera à M. X la somme de 1 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

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

Article 4 : La présente décision sera notifiée à M. X et au garde des Sceaux, ministre de la justice.

Délibéré après l'audience du 23 mars 2023, à laquelle siégeaient :

M. Silvestre-Toussaint-Fortesa, président,  
Mme Le Guennec, conseillère,  
M. Combot, conseiller,  
Assistés de Mme Suner, greffière.

Décision rendue publique par mise à disposition au greffe, le 13 avril 2023.

La rapporteure,

Le président,

B. Le Guennec

F. Silvestre-Toussaint-Fortesa

La greffière,

V. Suner

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

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

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NICE**

**N° 2004722**

---

**SARL P.**

---

Mme Barbara Le Guennec  
Rapporteure

---

Mme Géraldine Sorin  
Rapporteure publique

---

Audience du 23 mars 2023  
Décision du 13 avril 2023

---

68-04-045  
C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Nice

(2<sup>ème</sup> chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 18 novembre 2020 et 12 novembre 2021, la société à responsabilité limitée P., prise en la personne de son représentant légal, représentée par Me C., demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté en date du 25 février 2020 par lequel le maire de la commune de Nice a, au nom de l'Etat, retiré la décision tacite de non-opposition à déclaration préalable de travaux qu'elle avait déposée en vue de l'aménagement d'un parc de stationnement et de son accès ainsi qu'une aire de stockage de conteneurs, sur un terrain situé 166 avenue Sainte Marguerite, à Nice et s'est opposée à ladite déclaration, ensemble la décision implicite de rejet de son recours gracieux formé le 12 août 2020 ;

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

Elle soutient que l'arrêté attaqué :

- est entaché d'incompétence de son signataire ;
- a été pris à la suite d'une procédure illégale dès lors, d'une part, que la procédure contradictoire préalable n'a pas été mise en œuvre par le maire, autorité signataire de la décision de retrait, mais par les services de la préfecture des Alpes-Maritimes, en méconnaissance des articles L. 422-2, R. 422-1 et R. 422-2 du code de l'urbanisme, et, d'autre part, que le délai de cinq jours qui lui a été laissé pour présenter ses observations était insuffisant et méconnaissait,

par suite, les dispositions de l'article L. 122-1 du code des relations entre le public et l'administration ;

- est entaché d'une erreur de droit, dès lors que la légalité d'une autorisation d'urbanisme s'apprécie au regard des dispositions législatives et réglementaires applicables à la date de sa délivrance et que le maire, au nom de l'Etat, ne pouvait donc se fonder sur des dispositions du plan local d'urbanisme métropolitain de Nice, entrées en vigueur postérieurement à l'intervention de la décision tacite de non-opposition à déclaration préalable, pour retirer ladite autorisation ;

- est entaché d'une erreur de droit et d'une erreur de fait dans l'application des nouvelles dispositions du plan local d'urbanisme métropolitain de Nice dès lors que le terrain d'assiette du projet n'est pas inclus dans la zone 4 de la trame verte et bleue annexée au plan et que le projet respecte les dispositions de l'article UFb8 du plan.

Par un mémoire en défense, enregistré le 2 novembre 2021, le préfet des Alpes-Maritimes conclut au rejet de la requête.

Le préfet fait valoir que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

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 23 mars 2023 :

- le rapport de Mme Le Guennec ;
- les conclusions de Mme Sorin, rapporteure publique ;
- et les observations de Me M., représentant la société P.

Considérant ce qui suit :

1. Le 29 octobre 2019, la société à responsabilité limitée (ci-après, « SARL ») P. a déposé une déclaration préalable de travaux en vue de l'aménagement d'un parc de stationnement et de son accès ainsi qu'une aire de stockage de conteneurs, sur un terrain situé 166 avenue Sainte Marguerite, à Nice. Par un arrêté en date du 25 février 2020, le maire de la commune de Nice, au nom de l'Etat, a retiré la décision tacite de non-opposition à déclaration préalable née du silence gardé pendant plus d'un mois sur la demande de la SARL P. et s'est opposé à ladite déclaration. Par courrier en date du 12 août 2020, reçu le 17 août 2020, la SARL P. a formé un recours gracieux, lequel a été implicitement rejeté. La SARL P. demande au tribunal l'annulation de l'arrêté en date du 25 février 2020, ensemble la décision implicite de rejet de son recours gracieux.

**Sur les conclusions aux fins d'annulation :**

2. En premier lieu, 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 (...) sont soumises au respect d'une procédure contradictoire préalable* ». L'article L. 211-2 du même code dispose que : « *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 : (...) / 4° Retirent ou abrogent une décision créatrice de droits ; (...)* ». L'article L. 122-1 du même code énonce que : « *Les décisions mentionnées à l'article L. 211-2 n'interviennent qu'après que la personne intéressée a été mise à même de présenter des observations écrites et, le cas échéant, sur sa demande, des observations orales. (...)* ». La décision portant retrait d'une autorisation d'urbanisme est au nombre de celles qui doivent être motivées en application de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration. Elle doit, par suite, être précédée d'une procédure contradictoire, permettant au titulaire du permis de construire d'être informé de la mesure qu'il est envisagé de prendre, ainsi que des motifs sur lesquels elle se fonde, et de bénéficier d'un délai suffisant pour présenter ses observations. Le respect de la procédure ainsi prévue constitue une garantie pour le titulaire du de l'autorisation d'urbanisme que l'autorité administrative entend rapporter.

3. La société P. soutient que le délai qu'il lui a été laissé pour faire valoir ses observations était insuffisant. Il est constant que la préfecture des Alpes-Maritimes a adressé, à la SARL P., le 17 février 2020, un courrier en date du 12 février 2020, faisant état de son intention de retirer la décision de non opposition à déclaration préalable tacitement acquise le 29 novembre 2019, indiquant le motif susceptible de fonder sa décision et l'invitant à produire ses observations dans un délai de cinq jours à compter de la réception dudit courrier. Le préfet des Alpes-Maritimes fait valoir qu'il convient également de tenir compte du délai écoulé entre la date de réception de ce courrier et l'intervention de l'arrêté litigieux. Toutefois, à supposer même, compte tenu du délai normal d'acheminement du courrier, que la SARL P. ait pris connaissance dudit courrier le 19 février 2020, le délai qui lui a été accordé avant l'édition de l'arrêté portant retrait de ladite autorisation le 25 février 2020, lequel comportait, au demeurant, un samedi et un dimanche, n'était aussi que de cinq jours. Dans ces conditions, il doit être considéré que le délai laissé à la SARL P. était insuffisant pour lui permettre de faire valoir ses observations conformément aux dispositions précitées et qu'elle a, par suite, été privée d'une garantie.

4. En second lieu, aux termes de l'article L. 421-6 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction alors applicable : « *Le permis de construire ou d'aménager ne peut être accordé que si les travaux projetés sont conformes aux dispositions législatives et réglementaires relatives à l'utilisation des sols, à l'implantation, la destination, la nature, l'architecture, les dimensions, l'assainissement des constructions et à l'aménagement de leurs abords et s'ils ne sont pas incompatibles avec une déclaration d'utilité publique. (...)* ».

5. La légalité d'une autorisation d'urbanisme s'apprécie au regard des dispositions législatives et réglementaires applicables à la date de sa délivrance.

6. En outre, aux termes de l'article L. 424-5 du code de l'urbanisme : « *La décision de non-opposition à une déclaration préalable ou le permis de construire ou d'aménager ou de démolir, tacite ou explicite, ne peuvent être retirés que s'ils sont illégaux et dans le délai de trois mois suivant la date de ces décisions (...)* ».

7. Enfin, aux termes de l'article L. 153-11 du code de l'urbanisme : « *(...) L'autorité compétente peut décider de surseoir à statuer, dans les conditions et délai prévus à l'article L. 424-1, sur les demandes d'autorisation concernant des constructions, installations ou*

*opérations qui seraient de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan dès lors qu'a eu lieu le débat sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durable. »* Il résulte de ces dispositions que l'autorité compétente ne peut surseoir à statuer que lorsque la demande d'autorisation présentée est de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan.

8. En l'espèce, il ressort de l'arrêté litigieux que, pour retirer la décision implicite de non-opposition à déclaration préalable et s'opposer à ladite déclaration, le maire, au nom de l'Etat, s'est fondé sur la méconnaissance, par le projet, de l'article 2. 4 du règlement de la sous-zone UFb8 du plan local d'urbanisme métropolitain (ci-après, « PLUM ») de Nice, lequel impose, en zone 4 de la trame verte et bleue, que 75% de la superficie du terrain d'assiette soit réservée aux espaces verts dont 60% en espaces verts de pleine terre. Toutefois, il ressort des pièces du dossier que ce document d'urbanisme a été approuvé par une délibération du 25 octobre 2019 et n'est devenu opposable qu'à compter du 5 décembre 2019. Ainsi que le fait valoir à bon droit la requérante, les dispositions du PLUM n'étaient pas encore entrées en vigueur à la date de naissance de la décision tacite de non-opposition, le 29 novembre 2019. Par suite, et dès lors que, ainsi qu'il l'a été dit au point 5, la légalité d'un permis de construire s'apprécie au regard des dispositions législatives et réglementaires applicables à la date de sa délivrance, ces nouvelles dispositions ne pouvaient être opposées à la déclaration litigieuse et justifier ainsi le retrait de l'autorisation initialement délivrée. Le préfet des Alpes-Maritimes, soutient que le projet aurait dû, à la date de la non-opposition tacite à déclaration préalable, faire l'objet d'un sursis à statuer dès lors qu'il serait de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur PLUM. Toutefois, s'il ressort des pièces du dossier que le projet n'est pas conforme au PLUM, la simple contrariété du projet avec les dispositions futures du PLUM ne suffit pas à établir que ce projet en compromettrait l'exécution. Or, le préfet des Alpes-Maritimes n'apporte à l'instance aucun élément quant à son incidence sur l'exécution future du plan. En tout état de cause, eu égard à ce qui vient d'être dit, de telles dispositions, qui n'étaient pas entrées en vigueur à la date de naissance de la décision tacite de non-opposition à déclaration préalable, ne pouvaient fonder la décision d'opposition à déclaration préalable contenue dans l'arrêté litigieux en date du 25 février 2020. Dans ces conditions, la société requérante est fondée à soutenir que l'arrêté en date du 25 février 2020 est entaché d'erreur de droit.

9. Pour l'application des dispositions de l'article L.600-4-1 du code de l'urbanisme, aucun autre moyen n'est de nature à justifier l'annulation de la décision contestée.

10. Il résulte de tout ce qui précède que la SARL P. est fondée à demander l'annulation de l'arrêté du 25 février 2020, ainsi que par voie de conséquence, la décision implicite de rejet de son recours gracieux formé le 12 août 2020.

#### **Sur les frais liés au litige :**

11. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 500 à verser à la société P. au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1 : L'arrêté du maire de la commune de Nice en date du 25 février 2020 ainsi que la décision implicite de rejet du recours gracieux formé le 12 août 2020 sont annulés.

Article 2 : L'Etat versera la somme de 1 500 euros à la société à responsabilité limitée P. au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

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

Article 4 : La présente décision sera notifiée à la société à responsabilité limitée P. et au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires.

Copie en sera adressée à la commune de Nice et au préfet des Alpes-Maritimes.

Délibéré après l'audience du 23 mars 2023, à laquelle siégeaient :

M. Silvestre-Toussaint-Fortesa, président,  
Mme Le Guennec, conseillère,  
M. Combot, conseiller,  
Assistés de Mme Suner, greffière.

Décision rendue publique par mise à disposition au greffe, le 13 avril 2023.

La rapporteure,

Le président,

B. Le Guennec

F. Silvestre-Toussaint-Fortesa

La greffière,

V. Suner

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

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

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NICE**

N° 2004874

---

Société I

---

Mme Guilbert  
Rapporteuse

---

Mme Belguèche  
Rapporteuse publique

---

Audience du 10 janvier 2023  
Décision du 31 janvier 2023

---

C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Nice

(6ème chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 27 novembre 2020 et le 18 octobre 2021, la société I, mandataire du groupement, représentée par Me S, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'enjoindre à la commune de X de lui communiquer l'intégralité des annexes listées à l'article 3 du contrat de concession emportant délégation de service public pour l'exploitation et l'aménagement du port signé le 18 septembre 2020 ainsi que l'avenant n°1 et la délibération 2020/CM08/114 ;

2°) d'annuler le contrat de concession emportant délégation de service public pour l'exploitation et l'aménagement du port signé le 18 septembre 2020 ;

3°) de mettre à la charge de la commune de X la somme de 10 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la requête est recevable dès lors qu'elle a été enregistrée dans un délai de deux mois à compter de la publication de l'avis d'attribution de la concession, lequel ne mentionne pas, au demeurant, la date de signature du contrat ;

- la commune de X était incompétente pour passer ce contrat dès lors que la loi Notre a transféré la compétence en matière portuaire aux établissements publics de coopération intercommunale, en l'occurrence, à la communauté d'agglomération de Y ; ce moyen est d'ordre public ;

- il existait une situation de conflit d'intérêt avec l'assistant à maîtrise d'ouvrage émanation d'une instance exploitante de ports de plaisance qui sont les concurrents de celui de X et n'avait pas intérêt à y voir se développer une offre de yachting structurée ; d'autre part, elle a indirectement candidaté à l'attribution du contrat, la société A étant présidée par deux de ses élus ; Or, elle a participé à l'attribution des offres au titre de sa mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage ; la ville n'a pas pris les mesures nécessaires pour y remédier ; si la commune soutient qu'elle a accordé la priorité au maintien des petites embarcations, cet objectif ne figurait dans aucun des critères ni sous-critères ;

- le contrat signé, qui autorise la création d'un hôtel sur le domaine public, de manière non accessoire à l'activité portuaire, est illégal au regard des dispositions de l'article L. 1311-5 du code général des collectivités territoriales, de l'article R.5314-29 du code des transports ; cette illégalité est d'ordre public et a au surplus lésé ses intérêts;

- le contrat signé n'est pas compatible avec les dispositions du plan local d'urbanisme en vigueur, qui n'autorise ni la création d'hôtels dans le périmètre du port, ni celle d'immeuble de plus de 7 mètres de haut comme celui prévu par l'attributaire, de sorte que l'attribution du marché procède d'une distorsion de la concurrence et comporte des incertitudes sur le montant du projet ainsi que sur ses chances de réalisation ;

- l'autorité adjudicatrice a dénaturé son offre en retenant qu'elle ne présentait pas des garanties financières suffisantes et en n'accordant pas sa juste valeur au niveau de redevance proposé, pourtant meilleur que celui de l'attributaire.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 16 mars 2021 et le 1er juillet 2022, la commune de X, représentée par Me M, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge des requérants une somme de 6 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les moyens soulevés par la société ICE Pissarello et autres ne sont pas fondés.

Par un mémoire, enregistré le 17 mai 2021, la société M, représentée par Me S, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de la requérante une somme de 6 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la présente requête en contestation de validité est irrecevable dès lors que la requérante a préalablement saisi la juridiction des mêmes moyens dans le cadre d'un référé pré-contractuel ;  
- les moyens soulevés par la société I ne sont pas fondés.

Par ordonnance du 29 août 2022, la clôture d'instruction a été fixée au 29 septembre 2022 à 12h.

Les parties ont été informées, en application de l'article R.611-7 du code de justice administrative, de ce que le tribunal est susceptible de se fonder sur le moyen relevé d'office tiré de ce que les conclusions de la requête tendant à ce que le tribunal ordonne à la commune de X de communiquer l'intégralité des annexes listées à l'article 3 du contrat de concession emportant délégation de service public pour l'exploitation et l'aménagement du port signé le 18 septembre 2020 ainsi que l'avenant n°1 et la délibération 2020/CM08/114 sont irrecevables, en l'absence de saisine préalable de la commission d'accès aux documents administratifs.

Vu : les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de transports ;
- 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 Guilbert,
- les conclusions de Mme Belguèche, rapporteure publique,
- et les observations de Me S, représentant la société I, de Me G, représentant la commune de X et de Me S, représentant la société M.

Considérant ce qui suit :

1. Par arrêté du 26 février 1970, l'Etat a confié pour cinquante ans à la société S une concession de création, d'entretien et d'exploitation du port de plaisance. Le 18 avril 2013, l'ensemble immobilier constituant le port a été transféré à la commune de X. Par une délibération du 18 décembre 2018, le conseil municipal a approuvé le principe d'une délégation de service public pour l'exploitation du port pour une durée de 30 ans à compter de l'échéance du précédent contrat de concession, soit le 1<sup>er</sup> janvier 2021. L'avis d'appel à concurrence correspondant a été publié le 15 février 2019. Il a été rectifié le 25 avril 2019 pour porter au 11 juin 11h00 la date limite de remise des offres. Sur les sept plis reçus, la commission municipale de délégation de service public, réunie le 11 juin 2019, puis le 4 juillet 2019, a admis six candidatures. A l'issue des négociations et après analyse des offres, par une délibération du 19 décembre 2019, le conseil municipal a approuvé l'attribution du contrat au groupement composé de la SA E, de B et de la société S, le groupement requérant étant classé en quatrième position. Par un courrier du 27 décembre 2019, la commune a notifié aux candidats évincés le rejet de leur offre. Par une requête, enregistrée le 6 janvier 2020, la société I a saisi le tribunal administratif de Nice d'un référé pré-contractuel, rejeté le 25 juin 2020. Le pourvoi en cassation introduit devant le Conseil d'Etat par la requérante a fait l'objet d'une décision de non-admission du 29 octobre 2020. Le contrat de concession a été signé le 18 septembre 2020 avec la société M, constituée à cette fin par le groupement attributaire. Un avis d'attribution a été publié au journal officiel de l'Union Européenne le 29 septembre 2020. Par la présente requête, la société I demande au tribunal d'annuler le contrat de concession du 18 septembre 2020.

Sur la fin de non-recevoir opposée par la société M :

2. Ainsi qu'il a été dit au point 1, par une requête, enregistrée le 6 janvier 2020, la société I a saisi le tribunal administratif de Nice d'un référé pré-contractuel, rejeté le 25 juin 2020.

3. Contrairement à ce qui est soutenu, la circonstance qu'un concurrent évincé ait d'abord formé un référé précontractuel afin d'obtenir l'annulation de la procédure de passation ne fait pas obstacle à ce qu'il saisisse ensuite le juge administratif d'un recours en contestation de la validité du contrat. Par suite, la société M n'est pas fondée à soutenir que la requête de la société I serait, pour un tel motif, irrecevable.

Sur la demande de communication de pièces :

4. Aux termes de l'article L. 342-1 du code des relations entre le public et l'administration : « *La Commission d'accès aux documents administratifs émet des avis lorsqu'elle est saisie par une personne à qui est opposé un refus de communication ou un refus de publication d'un document administratif en application du titre Ier, un refus de consultation ou de communication des documents d'archives publiques, à l'exception des documents mentionnés au c de l'article L. 211-4 du code du patrimoine et des actes et documents produits ou reçus par les assemblées parlementaires, ou une décision défavorable en matière de réutilisation d'informations publiques. / (...) / La saisine pour avis de la commission est un préalable obligatoire à l'exercice d'un recours contentieux.* ».

5. Dans le cadre de la présente requête, la société I sollicite la communication de l'ensemble des annexes au contrat de concession ainsi que de l'avenant conclu postérieurement. Or, il ne résulte pas de l'instruction qu'elle ait préalablement saisi la commission d'accès aux documents administratifs. Ces conclusions ne peuvent dès lors, à cet égard, qu'être rejetées.

Sur la validité du contrat :

6. Saisi ainsi par un tiers de conclusions contestant la validité du contrat ou de certaines de ses clauses, il appartient au juge du contrat, après avoir vérifié que l'auteur du recours autre que le représentant de l'Etat dans le département ou qu'un membre de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales concerné se prévaut d'un intérêt susceptible d'être lésé de façon suffisamment directe et certaine et que les irrégularités qu'il critique sont de celles qu'il peut utilement invoquer, lorsqu'il constate l'existence de vices entachant la validité du contrat, d'en apprécier l'importance et les conséquences. Ainsi, il lui revient, après avoir pris en considération la nature de ces vices, soit de décider que la poursuite de l'exécution du contrat est possible, soit d'inviter les parties à prendre des mesures de régularisation dans un délai qu'il fixe, sauf à résilier ou résoudre le contrat. En présence d'irrégularités qui ne peuvent être couvertes par une mesure de régularisation et qui ne permettent pas la poursuite de l'exécution du contrat, il lui revient de prononcer, le cas échéant avec un effet différé, après avoir vérifié que sa décision ne portera pas une atteinte excessive à l'intérêt général, soit la résiliation du contrat, soit, si le contrat a un contenu illicite ou s'il se trouve affecté d'un vice de consentement ou de tout autre vice d'une particulière gravité que le juge doit ainsi relever d'office, l'annulation totale ou partielle de celui-ci.

En ce qui concerne la compétence de la commune de X:

7. Aux termes de l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales : « *I. La communauté d'agglomération exerce de plein droit au lieu et place des communes membres les compétences suivantes : / 1° En matière de développement économique : actions de développement économique dans les conditions prévues à l'article L. 4251-17 ; création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ; ...* ».

8. Aucune disposition réglementaire ne définit les critères permettant d'identifier les zones d'activités portuaires, au sens de l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales, dont les dispositions ne sont, par elles-mêmes, en tant qu'elles concernent le transfert de plein droit de ces zones, pas directement applicables.

9. Par ailleurs, aux termes de l'article L. 5314-4 du code des transports : « *Les communes ou, le cas échéant, les communautés de communes, les communautés urbaines, les métropoles ou les communautés d'agglomération, sont compétentes pour créer, aménager et exploiter les ports maritimes dont l'activité principale est la plaisance. (...) / Toutefois, les compétences exercées par d'autres collectivités territoriales ou groupements de collectivités territoriales sur les ports maritimes dont l'activité principale est la plaisance ne peuvent être transférées aux communes ou, le cas échéant, aux communautés de communes, aux communautés urbaines, aux métropoles ou aux communautés d'agglomération, sans l'accord exprès de ces autres collectivités territoriales ou groupements de collectivités territoriales (...)* ».

10. Il résulte de ces dispositions que la compétence de droit commun en matière de création, aménagement et exploitation des ports de plaisance est dévolue à la commune. En l'espèce et alors qu'aucun élément de l'instruction ne révèle que cette compétence aurait fait l'objet d'un transfert volontaire à la communauté d'agglomération de Y, la commune de X était bien compétente pour conclure le contrat de délégation de service public contesté.

En ce qui concerne le moyen tiré du conflit d'intérêt :

11. D'une part, s'il est constant que la société R, assistant à maîtrise d'ouvrage retenu par la commune de X est une émanation d'une instance qui exploite plusieurs ports du département, cette seule circonstance n'est pas de nature à caractériser une atteinte au principe d'impartialité auquel le pouvoir adjudicateur est soumis dès lors qu'aucun élément ne permet d'établir une atteinte à l'égalité de traitement entre les candidats.

12. D'autre part, si la requérante se prévaut de ce que le groupement A, candidat à l'attribution de la concession, était représenté par deux élus de l'instance précitée, il résulte de l'instruction que ces élus, qui ne disposent que d'une voie au sein de l'assemblée générale de la chambre, qui n'a à aucun moment été sollicitée au cours de la procédure, n'ont pas de rôle décisionnel direct au sein de l'instance ni de la société R et n'ont donc pris aucune part dans le processus de négociation et de sélection. La commune fait en outre valoir sans être sérieusement contredite sur ce point que l'assistant à maîtrise d'ouvrage n'a pas participé aux négociations et à l'audition du 18 octobre 2019, conduite avec le groupe A. Par suite, le moyen tiré du conflit d'intérêt doit être écarté.

En ce qui concerne l'illicéité du contrat :

S'agissant du code général des collectivités territoriales :

13. Aux termes de l'article L. 1311-5 du code général des collectivités territoriales : « *Dans les ports et les aéroports, sont considérées comme satisfaisant à la condition d'intérêt public local (...) les activités ayant trait à l'exploitation du port ou de l'aéroport ou qui sont de nature à contribuer à leur animation ou à leur développement* ».

14. En l'espèce, le port, a, ainsi qu'il a été dit au point 1, été construit dans les années 1970. Le point 13.1.1 du projet de contrat joint au dossier de consultation met à la charge du concessionnaire la réalisation d'un programme d'investissement intégrant diverses mises aux normes et réaménagements de l'ensemble immobilier, dont le réaménagement ou la démolition/reconstruction de l'actuel bâtiment d'accueil et d'exploitation comprenant les locaux de la capitainerie. Des sous-critères de sélections évaluent la qualité du programme d'aménagement des bâtiments et la qualité du programme d'aménagement des parkings et terre-pleins. L'offre du groupement attributaire prévoit la réhabilitation et la réaffectation de plusieurs

bâtiments parmi lesquels les locaux accueillant également la capitainerie, intégrant la réalisation d'un parking de deux niveaux à destination des plaisanciers, professionnels du port et du public, l'aménagement d'une partie de services dédiés à l'exploitation, des espaces publics accessibles, une partie restauration, un espace aqualudique et un hôtel quatre étoiles. Le projet prévoit également l'aménagement de bâtiments destinés à accueillir les services d'exploitation portuaire, les activités de carénage et la station d'avitaillement, ainsi que des services pour les plaisanciers et d'un espace de coworking destiné aux professionnels du secteur maritime, nautique et portuaire. Ces activités, de nature à contribuer à l'animation ainsi qu'au développement du port, ne sauraient être regardées comme étrangères à l'intérêt public local.

S'agissant du code des transports :

15. Aux termes de l'article R. 5314-29 du code des transports : *« Il ne peut être établi, sur les dépendances du domaine public mentionnées à l'article R. 5314-28, que des ouvrages, bâtiments ou équipements ayant un rapport avec l'exploitation du port ou de nature à contribuer à l'animation et au développement de celui-ci ».*

16. Ainsi que démontré au point 14, les bâtiments dont le groupement attributaire envisage la construction et l'aménagement ont pour vocation de contribuer à l'animation ainsi qu'au développement du port. Par suite, ces infrastructures ne méconnaissent pas les dispositions précédemment citées du code des transports.

S'agissant de la distorsion de concurrence et de l'incertitude de la valeur de l'offre résultant de l'incompatibilité du projet avec le plan local d'urbanisme en vigueur :

La société I soutient que le projet retenu, en ce qu'il prévoit la construction d'un hôtel, d'un espace de coworking, de locaux professionnels et d'un espace aqualudique, incompatible avec les prescriptions du plan local d'urbanisme de la commune, qui, d'une part, n'autorisent en zone UP assiette du projet que la construction d'ouvrages techniques nécessaires au fonctionnement des services publics à intérêt collectif, des bâtiments à usage de commerce, d'artisanat, de bureaux et de services nécessaires aux activités portuaires, d'autre part, y limitent la hauteur des constructions à 7 mètres, entraîne une distorsion de la concurrence et une incertitude sur le montant de l'offre, créant un doute sur son caractère réalisable.

17. En premier lieu, le plan d'urbanisme de la commune de X autorise en zone UP *« les bâtiments à usage de commerce et d'activité de service, au rang desquelles figurent, en application de l'article R.151-28 du code de l'urbanisme, le commerce, la restauration, les activités de service avec accueil de clientèle ainsi que l'hébergement hôtelier et touristique ».* Les investissements projetés ne sont donc pas par nature incompatibles avec le plan local d'urbanisme.

18. En second lieu, l'article 13.2 du contrat de concession met à la charge du délégataire l'ensemble des études et prestations nécessaires à l'obtention des autorisations administratives nécessaires à la réalisation du programme d'investissement, notamment l'obtention des autorisations d'urbanisme. Il s'ensuit qu'il appartiendra au groupement attributaire de solliciter auprès du maire de la commune les autorisations d'urbanisme adéquates, la commune pouvant, au regard de l'intérêt général du projet, engager une procédure de mise en conformité de son plan local d'urbanisme sur certains points d'incompatibilité tels que la hauteur maximale d'un bâtiment. Dans ces conditions, la requérante ne démontre pas que l'incompatibilité de certains points spécifiques du projet retenu avec les dispositions du plan local d'urbanisme de la commune en vigueur à la date de signature de la concession s'opposerait

à sa réalisation ultérieure, ni, par suite, que l'attribution de cette concession emporterait une distorsion de la concurrence ou une incertitude sur le montant du projet ou son caractère réalisable.

En ce qui concerne l'appréciation portée sur l'offre de la requérante :

19. La requérante soutient que l'autorité adjudicatrice aurait dénaturé les caractéristiques financières de son offre. Il résulte de l'instruction que le critère cohérence, fiabilité et pertinence des équilibres financiers proposés au regard des hypothèses tarifaires du niveau de redevance et du montant des investissements était pondéré à 30%. Le groupement requérant a obtenu la note de 22/30 au regard de la cohérence de son compte d'exploitation prévisionnel, du niveau de redevance élevé fixé, du niveau de redevance variable important, du niveau d'investissement élevé et de l'intérêt de son offre en matière de politique tarifaire. L'entité adjudicatrice fait à ce titre valoir que l'offre s'est trouvée pénalisée par une faible fiabilité financière. L'offre attributaire a obtenu la note de 23/30, pénalisée par une offre tarifaire moins intéressante. Il résulte de l'instruction que la requérante a informé la commune le 4 novembre 2019, de ce qu'elle ne pouvait obtenir l'engagement à ses côtés de banques françaises, alors que son offre intégrait 50 millions d'euros financés par emprunt. La commune fait valoir que si par courrier du 2 décembre 2019, le groupement a fait état de fonds propres à hauteur de 10 millions d'euros pouvant être complétés à hauteur de 23 millions d'euros, ainsi que d'une lettre d'intention de la W et d'un courrier de B, il n'a joint à ce courrier aucun document probant permettant d'en justifier. Par ailleurs, la commune fait valoir que l'augmentation de 16% des postes de plus de 12 mètres, le remplacement des postes de plaisance par des postes de yachting constitue un point de vigilance et le niveau important de redevance constituent des points de fragilité dans l'équilibre financier proposé.

20. Il résulte de ce qui précède que les conclusions de la société I doivent être rejetées, y compris ses conclusions au titre des frais liés à l'instance.

21. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de la requérante une somme de 1 500 euros à verser respectivement à la commune de X et à la société M.

D E C I D E :

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

Article 2 : La société I versera une somme de 1 500 euros chacune à la commune de X et à la société M en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

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

Délibéré après l'audience du 10 janvier 2023, à laquelle siégeaient :

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

Rendu public par mise à disposition au greffe le 31 janvier 2023.

La rapporteure,

La présidente,

signé

signé

L. Guilbert

V. Chevalier-Aubert

La greffière,

signé

C. Ravera

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

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

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NICE**

**N° 2105394**

---

M. Sofiane EL ABDELLI

---

Mme Sarah Kolf  
Rapporteuse

---

M. Marc Herold  
Rapporteur public

---

Audience du 5 janvier 2023  
Décision du 2 février 2023

---

335-03

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Nice

(1<sup>ère</sup> Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 11 octobre 2021, M. Sofiane El Abdelli, représenté par Me Khadraoui-Zgaren, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 12 août 2021 par laquelle le préfet des Alpes-Maritimes a refusé de renouveler sa carte de résident de dix ans ;

2°) d'enjoindre au préfet des Alpes-Maritimes de lui délivrer une carte de résident de 10 ans mention « vie privée et familiale » dans un délai de quinze jours à compter de la notification du jugement à intervenir et sous astreinte de 50 euros par jour de retard ou, subsidiairement, d'enjoindre au préfet de procéder au réexamen de sa demande de titre de séjour dans les mêmes conditions de délai et d'astreinte ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 500 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- la décision contestée est entachée d'un défaut de motivation ;
- elle a été prise à l'issue d'une procédure irrégulière dès lors que la commission du titre de séjour n'a pas été saisie ;
- elle méconnaît les stipulations de l'article 10 de l'accord franco-tunisien du 17 mars 1988 en matière de séjour et de travail ;
- elle est entachée d'une erreur de droit et méconnaît les dispositions de l'article L. 432-12 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile dès lors qu'il n'a pas été condamné pour des faits visés aux articles 433-3 et suivants du code pénal ;

- elle méconnaît les dispositions de l'article L. 423-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
- elle méconnaît les stipulations de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Par un mémoire en défense, enregistré le 30 novembre 2022, le préfet des Alpes-Maritimes conclut au rejet de la requête.

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

Les parties ont été informées, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, que le jugement à intervenir était susceptible d'être fondé sur un moyen d'ordre public, relevé d'office, tiré de ce que le préfet des Alpes-Maritimes se trouvait en situation de compétence liée pour rejeter la demande de renouvellement de la carte de résident de M. Abdelli dès lors que, par arrêt du 30 mai 2018, la Cour d'appel d'Aix-en-Provence l'a condamné à une interdiction de retour sur le territoire français d'une durée de cinq ans.

A l'issue de l'audience qui s'est tenue le 1<sup>er</sup> décembre 2022, une note en délibéré a été produite pour M. El Abdelli le 2 décembre 2022. Par cette note en délibérée, communiquée au préfet des Alpes-Maritimes le 5 décembre 2022, M. El Abdelli a indiqué que l'interdiction du territoire français a été suspendue par un arrêt en date du 21 mai 2019 de la Cour d'appel d'Aix-en-Provence.

Par une ordonnance en date du 5 décembre 2022, la clôture d'instruction a été fixée au 21 décembre 2022.

Le dossier, qui avait été appelé à l'audience du 1<sup>er</sup> décembre 2022, au cours de laquelle avaient été entendus le rapport de Mme Kolf, rapporteure, et les observations de Me Khadraoui-Zgaren, représentant M. El Abdelli, a été renvoyé à l'audience du 5 janvier 2023.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- l'accord franco-tunisien du 17 mars 1988 en matière de séjour et de travail ;
- le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
- 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. M. Sofiane El Abdelli, ressortissant tunisien, né le 11 août 1975, a sollicité le renouvellement de sa carte de résident venue à expiration le 21 février 2021. Par une décision en date du 12 août 2021, le préfet des Alpes-Maritimes a rejeté cette demande et a informé le requérant qu'il entrerait dans l'une des hypothèses de délivrance de plein droit d'une carte de séjour temporaire portant la mention « vie privée et familiale ». Par la présente requête, M. El Abdelli demande au tribunal d'annuler cette décision.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. En premier lieu, aux termes du dernier alinéa de l'article L. 411-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile : « *La carte de résident est valable dix ans* ». Aux termes de l'article L. 433-2 du même code : « *Sous réserve des dispositions des articles L. 411-5 et L. 432-3, une carte de résident est renouvelable de plein droit* ». Aux termes de l'article L. 432-12 de ce code : « *Si un étranger qui ne peut faire l'objet d'une décision d'expulsion en application des articles L. 631-2 ou L. 631-3 est titulaire d'une carte de résident cette dernière peut lui être retirée s'il fait l'objet d'une condamnation définitive sur le fondement des articles 433-3, 433-4, des deuxième à quatrième alinéas de l'article 433-5, du deuxième alinéa de l'article 433-5-1 ou de l'article 433-6 du code pénal. / Une carte de séjour temporaire portant la mention " vie privée et familiale " lui est alors délivrée de plein droit* ».

3. En l'espèce, il ressort des termes de la décision attaquée que le préfet s'est fondé, pour refuser le renouvellement de la carte de résident de M. El Abdelli, sur les dispositions de l'article L. 432-12 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, au motif qu'il avait fait l'objet, en 2014, d'une condamnation à une amende par le tribunal correctionnel de Nice pour des faits de vol et, en 2018, à une peine d'un an et demi d'emprisonnement ainsi qu'à une peine d'interdiction de circulation sur le territoire d'une durée de cinq ans par la Cour d'appel d'Aix-en-Provence pour des faits d'aide à l'entrée, à la circulation ou au séjour irréguliers d'un étranger en France. M. El Abdelli, qui n'est pas contredit sur ce point, fait valoir qu'aucune de ces deux condamnations n'est fondée sur les articles 433-3, 433-4, sur les deuxième et quatrième alinéas de l'article 433-5, sur le deuxième alinéa de l'article 433-5-1 ou sur l'article 433-6 du code pénal, auxquels renvoient limitativement les dispositions de l'article L. 432-12 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Dans ces conditions, et alors qu'il ne ressort d'aucune pièce du dossier que M. El Abdelli aurait été condamné pour des faits entrant dans le champ des infractions prévues aux articles précités du code pénal, ce dernier est fondé à soutenir que le préfet des Alpes-Maritimes a commis une erreur de droit.

4. En second lieu, d'une part, aux termes de l'article 131-30 du code pénal : « *Lorsqu'elle est prévue par la loi, la peine d'interdiction du territoire français peut être prononcée, à titre définitif ou pour une durée de dix ans au plus, à l'encontre de tout étranger coupable d'un crime ou d'un délit. L'interdiction du territoire entraîne de plein droit la reconduite du condamné à la frontière, le cas échéant, à l'expiration de sa peine d'emprisonnement ou de réclusion (...)* ». Aux termes de l'article R. 432-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile : « *Sans préjudice des dispositions des articles R. 421-36, R. 421-37, R. 421-40 et R. 424-4, le titre de séjour est retiré dans les cas suivants : (...) 2° L'étranger titulaire du titre de séjour fait l'objet d'une décision judiciaire d'interdiction du territoire (...)* ». Il résulte de ces dispositions que l'administration est tenue de pourvoir à l'exécution de la décision judiciaire d'interdiction du territoire français, devenue définitive, en procédant au retrait du titre de séjour ou de la carte de résident de l'intéressé. Par ailleurs, aussi longtemps que la personne condamnée n'a pas obtenu de la juridiction qui a prononcé la condamnation pénale le relèvement de la peine

complémentaire que constitue l'interdiction judiciaire du territoire, l'autorité administrative est tenue de pourvoir à son exécution.

5. D'autre part, aux termes de l'article 729-2 du code de procédure pénale : « (...) *le juge de l'application des peines, ou le tribunal de l'application des peines, peut également accorder une libération conditionnelle à un étranger faisant l'objet d'une peine complémentaire d'interdiction du territoire français en ordonnant la suspension de l'exécution de cette peine pendant la durée des mesures d'assistance et de contrôle prévue à l'article 732. A l'issue de cette durée, si la décision de mise en liberté conditionnelle n'a pas été révoquée, l'étranger est relevé de plein droit de la mesure d'interdiction du territoire français. Dans le cas contraire, la mesure redevient exécutoire* ».

6. En l'espèce, s'il ressort des termes de la décision attaquée que M. El Abdelli a été condamné, par un arrêt de la Cour d'appel d'Aix-en-Provence en date du 30 mai 2018, à une interdiction du territoire français d'une durée de 5 ans, il ressort toutefois des pièces du dossier que cette interdiction du territoire a été suspendue par un arrêt de la Cour d'appel d'Aix-en-Provence en date du 21 mai 2019 pendant la durée de la libération conditionnelle de M. El Abdelli prononcée pour une durée d'un an. Or, il ne ressort pas des pièces du dossier, et il n'est pas soutenu par le préfet des Alpes-Maritimes, qui n'a pas présenté d'observation sur le moyen d'ordre public relevé d'office dont les parties ont été informées, que la mise en liberté conditionnelle de M. El Abdelli aurait été révoquée ou que ce dernier n'aurait pas été relevé, de plein droit, à l'issue de la durée de sa mise en liberté conditionnelle, en application des dispositions précitées de l'article 729-2 du code de procédure pénale, de la mesure d'interdiction du territoire français dont il faisait l'objet. Par suite, le préfet des Alpes-Maritimes ne se trouvait pas en situation de compétence liée.

7. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens soulevés au soutien de la requête, que M. El Abdelli est fondé à demander l'annulation de la décision du 12 août 2021 par laquelle le préfet des Alpes-Maritimes a refusé de renouveler sa carte de résident de dix ans.

#### Sur les conclusions aux fin d'injonction et d'astreinte :

8. Eu égard au motif qui précède, il y a lieu d'enjoindre au préfet des Alpes-Maritimes de renouveler, sous réserve d'une évolution des circonstances de fait ou de droit, la carte de résident de dix ans portant la mention « vie privée et familiale » de M. El Abdelli dans un délai d'un mois à compter de la notification du jugement à intervenir. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, d'assortir cette injonction d'une astreinte.

#### Sur les frais liés au litige :

9. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat une somme de 800 euros en application 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 préfet des Alpes-Maritimes du 12 août 2021 est annulée.

Article 2 : Il est enjoint au préfet des Alpes-Maritimes de renouveler la carte de résident de dix ans mention « vie privée et familiale » de M. El Abdelli dans un délai d'un mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 3 : L'Etat versera à M. El Abdelli une somme de 800 (huit-cents) euros en application 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 M. Sofiane El Abdelli et au préfet des Alpes-Maritimes.

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

Délibéré après l'audience du 5 janvier 2023, à laquelle siégeaient :

Mme Mear, présidente,  
Mme Kolf, conseillère,  
M. Cherief, conseiller,  
Assistés de Mme Martin, greffière.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 2 février 2023.

La rapporteure,

signé

S. KOLF

La présidente,

signé

J. MEAR

La greffière,

signé

C. MARTIN

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

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

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NICE**

**N° 2105395**

---

M. Safi MOSTEFA

---

Mme S. Kolf  
Rapporteuse

---

M. M. Herold  
Rapporteur public

---

Audience du 1<sup>er</sup> décembre 2022  
Décision du 29 décembre 2022

---

335-03

C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Nice

(1<sup>ère</sup> Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 12 octobre 2021 et le 22 novembre 2022, M. Safi Mostefa, représenté par Me Hanan Hmad, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 17 août 2021 par laquelle le préfet des Alpes-Maritimes a refusé de renouveler son certificat de résidence d'une durée de dix ans ;

2°) d'enjoindre au préfet des Alpes-Maritimes de lui délivrer un certificat de résidence ou, subsidiairement, d'enjoindre au préfet de procéder au réexamen de sa situation et de lui délivrer, dans l'attente, une autorisation provisoire de séjour ;

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

Il soutient que :

- la décision contestée est entachée d'un défaut de motivation ;
- elle est entachée d'une erreur de fait ;
- elle est entachée d'un défaut d'examen sérieux de sa situation personnelle ;
- elle est entachée d'une erreur de droit, dès lors que les dispositions de l'article L. 432-12 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ne lui sont pas applicables ; sa situation relève de l'article 7 bis de l'accord franco-algérien ;
- elle méconnaît les dispositions des circulaires du ministre de l'intérieur et des outre-mer NOR/INT/D/05/00094/C du 27 octobre 2005 et NOR/INT/V/16/31686/J du 2 novembre 2016 ;

- elle est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation.

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

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968 ;
- le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
- le code de justice administrative.

La présidente de la formation de jugement a dispensé le rapporteur public, sur sa proposition, de prononcer des conclusions à l'audience.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Kolf, rapporteure,
- et les observations de Me Hanan Hmad, représentant M. Mostefa.

Considérant ce qui suit :

1. M. Safi Mostefa, ressortissant algérien né le 31 août 1982, a sollicité le renouvellement de son certificat de résidence arrivé à expiration le 15 février 2020. Par une décision en date du 17 août 2021, le préfet des Alpes-Maritimes a rejeté cette demande et a informé le requérant qu'il entrait dans l'une des hypothèses de délivrance de plein droit d'une carte de séjour temporaire portant la mention « vie privée et familiale ». Par la présente requête, M. Mostefa demande au tribunal d'annuler cette décision.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. D'une part, il ressort des pièces du dossier que le préfet des Alpes-Maritimes a rejeté la demande de renouvellement du certificat de résidence valable dix ans présentée par M. Mostefa sur le fondement des dispositions de l'article L. 432-12 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, au motif qu'il avait fait l'objet de condamnations pénales définitives.

3. Cependant, l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968 régit d'une manière complète les conditions dans lesquelles les ressortissants algériens peuvent être admis à séjourner en France, ainsi que les règles concernant la nature des titres de séjour qui peuvent leur être délivrés et leur durée de validité. Il suit de là que les dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile qui sont relatives aux différents titres de séjour qui peuvent être délivrés aux étrangers en général et aux conditions de leur délivrance ne sont pas applicables aux ressortissants algériens, lesquels relèvent à cet égard des règles fixées par l'accord précité. Dans ces conditions, le préfet des Alpes-Maritimes ne pouvait légalement se fonder, pour examiner la demande de M. Mostefa, les dispositions de l'article L. 432-12 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. La décision contestée est donc entachée d'une méconnaissance du champ d'application de l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968.

4. D'autre part, aux termes de l'article 7 bis de l'accord franco-algérien : « *Les ressortissants algériens visés à l'article 7 peuvent obtenir un certificat de résidence de dix ans s'ils justifient d'une résidence ininterrompue en France de trois années. / Il est statué sur leur demande en tenant compte des moyens d'existence dont ils peuvent faire état, parmi lesquels les conditions de leur activité professionnelle et, le cas échéant, des justifications qu'ils peuvent invoquer à l'appui de leur demande. / Le certificat de résidence valable dix ans, renouvelé automatiquement, confère à son titulaire le droit d'exercer en France la profession de son choix, dans le respect des dispositions régissant l'exercice des professions réglementées. / Le certificat de résidence valable dix ans est délivré de plein droit sous réserve de la régularité du séjour pour ce qui concerne les catégories visées au a), au b), au c) et au g) : (...) / e) Au ressortissant algérien qui justifie résider habituellement en France depuis qu'il a atteint au plus l'âge de dix ans ; / (...) / h) Au ressortissant algérien titulaire d'un certificat de résidence d'une validité d'un an portant la mention «vie privée et familiale», lorsqu'il remplit les conditions prévues aux alinéas précédents ou, à défaut, lorsqu'il justifie de cinq années de résidence régulière ininterrompue en France (...)* ».

5. En vertu des stipulations du troisième alinéa de l'article 7 bis de l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968 modifié, le certificat de résidence valable dix ans est renouvelé automatiquement. Il ressort de ces stipulations qu'aucune restriction n'est prévue au renouvellement automatique du certificat tenant à l'existence d'une menace à l'ordre public. En revanche, cet engagement international ne fait pas obstacle à l'application de la réglementation générale autorisant qu'il soit procédé à l'expulsion d'un étranger suivant les modalités définies par le législateur en fonction de l'importance respective qu'il attache, d'une part, aux impératifs liés à la sauvegarde de l'ordre public et à leur degré d'exigence et, d'autre part, au but d'assurer l'insertion de catégories d'étrangers déterminées en raison de considérations humanitaires, du souci de ne pas remettre en cause l'unité de la cellule familiale ou de l'ancienneté des liens noués par les intéressés avec la France.

6. Pour refuser le renouvellement du certificat de résidence de dix ans de M. Mostefa, le préfet des Alpes-Maritimes s'est fondé sur le seul motif que l'intéressé représente une menace pour l'ordre public dès lors qu'il a été condamné à trois reprises par des juridictions pénales. Ainsi qu'il a été exposé au point précédent, l'autorité administrative ne saurait, sans méconnaître le principe du droit de mener une vie familiale normale dont l'article 7 bis de l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968 a entendu assurer le respect, légalement opposer à un ressortissant algérien l'existence d'une menace pour l'ordre public pour justifier le rejet d'une demande de renouvellement de son certificat de résidence. M. Mostefa indique, sans être contredit par le préfet des Alpes-Maritimes qui n'a pas produit de mémoire en défense, qu'il est entré en France alors qu'il était nourrisson et qu'il y réside depuis. En outre, il est constant qu'il a été en possession d'un certificat de résidence valable du 16 février 2010 au 15 février 2020. Dans ces conditions, M. Mostefa remplissait les conditions fixées par l'article 7 bis précité pour obtenir automatiquement le renouvellement de ce certificat. Le préfet des Alpes-Maritimes a ainsi entaché sa décision d'une erreur de droit.

7. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens soulevés au soutien de la requête, que M. Mostefa est fondé à demander l'annulation de la décision du 17 août 2021 par laquelle le préfet des Alpes-Maritimes a refusé de renouveler son certificat de résidence de dix ans.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

8. Eu égard au motif qui précède, il y a lieu d'enjoindre au préfet des Alpes-Maritimes de délivrer à M. Mostefa, sous réserve d'une évolution des circonstances de fait ou de droit, un certificat de résidence de dix ans dans un délai d'un mois à compter de la notification du jugement à intervenir.

Sur les frais liés au litige :

9. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 000 euros en application 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 préfet des Alpes-Maritimes du 17 août 2021 est annulée.

Article 2 : Il est enjoint au préfet des Alpes-Maritimes de délivrer à M. Mostefa un certificat de résident de dix ans dans un délai d'un mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 3 : L'Etat versera à M. Mostefa une somme de 1 000 (mille) euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

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

- Copie en sera adressée au ministre de l'intérieur et des outre-mer et au procureur de la République près le tribunal judiciaire de Grasse.

Délibéré après l'audience du 1<sup>er</sup> décembre 2022, à laquelle siégeaient :

Mme Mear, présidente,  
Mme Kolf, conseillère,  
M. Cherief, conseiller,  
Assistés de Mme Albu, greffière.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 29 décembre 2022.

La rapporteure,

signé

S. KOLF

La présidente,

signé

J. MEAR

La greffière,

signé

C. ALBU

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

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

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NICE**

N° 2200495

---

AVENIR SECOURS et M. D

---

M. Frédéric Pascal  
Président - rapporteur

---

Mme Géraldine Sorin  
Rapporteuse publique

---

Audience du 24 janvier 2023  
Décision du 14 février 2023

---

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Nice

(5ème Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 31 janvier 2022, le syndicat Avenir Secours et M. D, représentés par Me Flamant, demandent au tribunal :

1°) de déclarer inexistant l'arrêté n° 2021-1287 du préfet des Alpes-Maritimes du 31 décembre 2021 portant approbation des dispositions spécifiques du plan ORSEC départemental « secours en montagne » ;

2°) d'annuler l'arrêté 2021-1287 du préfet des Alpes-Maritimes du 31 décembre 2021 portant approbation des dispositions spécifiques du plan ORSEC départemental « secours en montagne » ;

3°) d'abroger l'arrêté 2021-1287 du préfet des Alpes-Maritimes du 31 décembre 2021 portant approbation des dispositions spécifiques du plan ORSEC départemental « secours en montagne » ;

4°) de transmettre une demande d'avis au Conseil d'Etat

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

Ils soutiennent que :

- l'arrêté attaqué est inexistant ; le préfet des Alpes-Maritimes a excédé ses pouvoirs en retirant la compétence à un établissement public départemental en charge des secours et des soins d'urgence ; il méconnaît les principes constitutionnels de libre administration des collectivités locales et de spécialité ;

- l'acte en litige est nul. Le préfet, en se fondant sur le code de la sécurité intérieure, n'a en aucun cas défini un plan Orsec spécifique mais a retiré au SDIS les missions de sécurité civile qui lui sont dévolues en application du code général des collectivités territoriales ;
- il a été pris par une autorité incompétente ;
- il a été pris à l'issue d'une procédure irrégulière ; le comité technique paritaire du SDIS et la commission administrative et technique des services d'incendie et de secours et les comités techniques de la police nationale et de la gendarmerie n'ont pas été consultés ;
- il est entaché d'une erreur de droit ; la mesure de police administrative met en place une organisation inadaptée, non nécessaire, disproportionnée et inintelligible ; il exclut un service de sécurité civile de sa mission de secours sur 70% du département des Alpes-Maritimes et confie le service des secours en montagne aux services de sécurité publique qui ne dispose ni des matériels ni des crédits ; le motif tiré que les opérations de secours peuvent être judiciaires est totalement infondé ;
- l'arrêté met en place une mesure d'interdiction générale et absolue dès lors que le SDIS ne peut participer au secours en montagne ;
- le préfet s'est à tort fondé sur l'article L. 741-2 du code de la sécurité intérieure portant sur la désignation d'un commandant des opérations de sécurité, pour exclure le SDIS de sa mission de secours ; les dispositions du plan Orsec ne peuvent pas conduire à fixer les modalités de gestion du risque courant du service de secours en montagne ;
- l'acte est entaché d'incompétence négative ; le préfet a méconnu l'étendue de sa compétence et subdélégué illégalement sa compétence ;
- la mesure est inintelligible ;
- la mesure est illégale dès lors qu'elle instaure une interdiction générale et absolue ;
- l'arrêté est entaché d'un détournement de pouvoir dès lors qu'il vise à satisfaire les intérêts particuliers des services en charge de la sécurité publique.

Par un mémoire en défense, enregistré le 1<sup>er</sup> décembre 2022, le préfet des Alpes-Maritimes conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- la requête est irrecevable faute pour le syndicat Avenir Secours de justifier d'un intérêt lui donnant qualité pour agir ;
- l'acte n'est entachée d'aucun vice d'une gravité telle qu'il affecterait son existence ; il appartient au représentant de l'Etat dans le département de déterminer l'organisation générale des secours et de recenser l'ensemble des moyens publics et privés susceptibles d'être mis en œuvre conformément aux dispositions de l'article L. 741-2 du code de la sécurité intérieure ; la décision attaquée n'est entachée d'aucun détournement de pouvoir dès lors que le nouveau plan a pour objectif de prévenir les dysfonctionnement résultant du contexte de concurrence qui oppose les services du PGHM, de la CRS des Alpes et du SDIS 06 ;
- l'acte n'est entaché d'aucun vice de procédure ; l'arrêté attaqué est une mesure de police administrative ; il n'a aucun impact sur l'organisation ou le fonctionnement des services concernés, ni sur la répartition des missions entre les différents acteurs du secours en montagne ; en tout état de cause, les services concernés ont été associés à l'élaboration de ce plan ;
- les modifications apportées par le nouveau plan n'ont aucune conséquence sur la répartition des missions entre les différents acteurs des activités de secours ; les sapeurs-pompiers restent des acteurs à part entière du secours en montagne ;
- si les SDIS interviennent dans le secours en montagne en vertu des dispositions de la loi du 13 août 2004, c'est également le cas des services de l'Etat qui sont investis d'une telle mission à titre permanent ;

- le PGHM et la CRS des Alpes disposent des effectifs et des moyens suffisants pour accomplir leur mission ; l'intervention de principe du SDIS 06 n'est pas nécessaire ;
- la circulaire du 6 juin 2011 du ministre de l'intérieur sur le secours en montagne, dite Khil, ne peut être utilement invoquée dès lors qu'elle n'a pas été publiée et ne contient aucune disposition impérative ; le préfet a exercé la compétence que lui reconnaît l'article L. 741-2 du code de la sécurité intérieure en fixant des critères de référence à la loi Montagne, ce qui n'était pas interdit ;
- l'arrêté attaqué n'est entaché d'aucune erreur d'appréciation ; le critère de l'accessibilité n'a pas été retenu comme élément déterminant de la qualification du secours en montagne ; le plan Orsec « secours en montagne » n'a pas vocation à s'appliquer pour toutes les opérations de secours mais seulement pour celles qui nécessitent l'intervention de moyens technique et humains particuliers ; le SDIS 06 conserve le pilotage de toutes les opérations de secours de droit commun en plus de celles qualifiées d'opération de secours d'envergure en montagne.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- l'ordonnance du 1<sup>er</sup> décembre 2022 portant réouverture de l'instruction de la présente affaire ;
- l'ordonnance du 2 novembre 2022 portant clôture immédiate de l'instruction de la présente affaire.

Vu :

- le code de la sécurité intérieure ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile ;
- la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs ;
- 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 24 janvier 2023 :

- le rapport de M. Pascal, président-rapporteur,
- les conclusions de Mme Sorin, rapporteure publique,
- et les observations de Me Flamant, représentant le syndicat Avenir Secours et M. D et de M. Karrach, chef adjoint du service interministériel de défense et de protection civile au cabinet du préfet des Alpes-Maritimes.

Une note en délibéré a été présentée, le 1<sup>er</sup> février 2023, pour le syndicat Avenir Secours et pour M. D.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté n° 2021-1287 du 31 décembre 2021, le préfet des Alpes-Maritimes a défini les dispositions spécifiques du plan ORSEC départemental « secours en montagne ». Par la présente requête, le syndicat Avenir Secours et M. D demandent au tribunal d'annuler cet arrêté.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. En premier lieu, les requérants soutiennent que l'arrêté attaqué est inexistant dès lors que le préfet a excédé ses pouvoirs en retirant la compétence à un établissement public départemental en charge des secours et des soins d'urgence, méconnaissant ainsi le principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales et le principe constitutionnel de spécialité.

3. D'un part, aux termes de l'article L. 741-2 du code de la sécurité intérieure : « *Le plan Orsec départemental détermine, compte tenu des risques existant dans le département, l'organisation générale des secours et recense l'ensemble des moyens publics et privés susceptibles d'être mis en œuvre. Il définit les conditions de leur emploi par l'autorité compétente pour diriger les secours. Le plan Orsec comprend des dispositions générales applicables en toute circonstance et des dispositions propres à certains risques particuliers. Le plan Orsec départemental est arrêté par le représentant de l'Etat dans le département, sous réserve des dispositions de l'article L. 742-7* ». Aux termes de l'article L. 741-6 du même code : « *Les dispositions spécifiques des plans Orsec prévoient les mesures à prendre et les moyens de secours à mettre en œuvre pour faire face à des risques de nature particulière ou liés à l'existence et au fonctionnement d'installations ou d'ouvrages déterminés* ». Il résulte de ces dispositions que le dispositif « secours en montagne » constitue un volet des dispositions spécifiques du plan Orsec départemental qui prévoient les mesures à prendre et les moyens de secours à mettre en œuvre pour faire face à des risques de nature particulière. C'est au préfet, en tant que représentant de l'Etat dans le département, que revient la compétence d'élaborer le plan Orsec et les dispositifs spécifiques.

4. D'autre part, aux termes de l'article L. 1424-1 du code général des collectivités territoriales : « *Il est créé dans chaque département un établissement public, dénommé « service départemental d'incendie et de secours », qui comporte un corps départemental de sapeurs-pompiers (...). Les modalités d'intervention opérationnelle des services locaux d'incendie et de secours sont déterminées par le règlement opérationnel régi par l'article L. 1424-4, après consultation des communes et des établissements publics de coopération intercommunale concernés (...)* ». Aux termes de l'article L. 1424-2 du même code : « *Les services d'incendie et de secours sont chargés de la prévention, de la protection et de la lutte contre les incendies. Ils concourent, avec les autres services et professionnels concernés, à la protection et à la lutte contre les autres accidents, sinistres et catastrophes, à l'évaluation et à la prévention des risques technologiques ou naturels ainsi qu'aux secours et aux soins d'urgence. Dans le cadre de leurs compétences, les services d'incendie et de secours exercent les missions suivantes : 1° La prévention et l'évaluation des risques de sécurité civile ; 2° La préparation des mesures de sauvegarde et l'organisation des moyens de secours ; 3° La protection des personnes, des animaux, des biens et de leur environnement ; 4° Les secours et les soins d'urgence aux personnes ainsi que leur évacuation lorsqu'elles : a) sont victimes d'accidents, de sinistres ou de catastrophes ; b) présentent des signes de détresse vitale ; c) présentent des signes de détresse fonctionnelle justifiant l'urgence à agir (...)* ». Aux termes de l'article L. 1424-3 de ce code : « *Les services d'incendie et de secours sont placés pour emploi sous l'autorité du maire ou du préfet, agissant dans le cadre de leurs pouvoirs respectifs de police (...)* ». Enfin, aux termes de l'article L. 1424-4 du même code : « *Dans l'exercice de leurs pouvoirs de police, le maire et le préfet mettent en œuvre les moyens relevant des services d'incendie et de secours dans les conditions prévues par un règlement opérationnel arrêté par le préfet après avis du conseil d'administration du service d'incendie et de secours. (...)* ».

5. Il résulte de ces dispositions que si les services d'incendie et de secours sont des établissements publics, ils sont placés sous l'autorité du préfet du département s'agissant de la partie opérationnelle. Ainsi, le préfet du département, qui a compétence pour l'organisation du plan Orsec et de ses dispositifs spécifiques, pouvait décider de l'emploi des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) dans le cadre de ce dispositif, sans méconnaître le principe de libre administration des collectivités territoriales et le principe de spécialité.

6. En tout état de cause, il ressort des pièces du dossier, notamment du dispositif « secours en montagne » objet de l'arrêté attaqué, que le centre de traitement de l'alerte/ centre opérationnel départemental d'incendie et de secours (CTS/CODIS) centralise, via le numéro d'appel unique 112, les demandes de secours et que cet organisme à la compétence exclusive pour le traitement des alertes, les autres demandes de secours devant faire l'objet d'une retransmission immédiate au centre de traitement des appels (CTA) du CODIS. Il ressort également du dispositif spécifique que les secours en montagne ont été organisés en fonction de trois niveaux d'opération, simple, complexe et d'envergure. Si les sapeurs-pompiers du SDIS n'ont pas vocation à intervenir en cas d'opération simple, il est constant que le commandant des opérations de secours (COS), pourra solliciter, si besoin, le concours du SDIS en cas d'opération complexe et que, dans le cas des opérations d'envergure, le COS est le directeur du SDIS. Egalement, si les dispositions de l'article IV.1 identifient les unités spécialisées de secours en montagne (USEM) comme le peloton de gendarmerie de haute montagne (PGHM) de Saint Sauveur sur Tinée et la compagnie républicaine de sécurité (CRS) des Alpes, il ressort de l'article IV.2 que les sapeurs-pompiers du SDIS sont désignés comme d'autres acteurs intervenant dans le secteur en montagne, notamment en cas d'opération d'envergure, lorsque le COS a besoin de moyens opérationnels ou sur sollicitation de l'unité spécialisée pour assurer ou renforcer les opérations de secours. Enfin, le dispositif spécifique « secours en montagne » précise que le département des Alpes-Maritimes est divisé en deux zones : une zone « montagne » dans laquelle toute opération est soumise à l'arbitrage de l'unité spécialisée et une zone « littoral/zone de droit commun ». Si les opérations se déroulant dans la zone « montagne » doivent faire l'objet d'un arbitrage de l'unité spécialisée, ce n'est pas le cas des missions de secours routier et des missions de sauvetage particulières, qui relèvent de la pleine compétence du SDIS, quel que soit le lieu du département où elles surviennent, ces opérations étant par ailleurs réalisées par les sapeurs-pompiers et le COS étant assuré par le directeur départemental du SDIS. Ainsi, contrairement à ce que soutiennent les requérants, les sapeurs-pompiers ne se sont pas vus retirer leur compétence s'agissant des missions de secours et de soins d'urgence en montagne. Par suite, le moyen tiré de l'inexistence de l'arrêté attaqué doit être écarté.

7. En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 721-1 du code de la sécurité intérieure : « *Les missions de sécurité civile sont assurées principalement par les sapeurs-pompiers professionnels et volontaires des services d'incendie et de secours ainsi que par les personnels des services de l'Etat et les militaires des unités qui en sont investis à titre permanent (...)* ».

8. D'une part, il résulte de ces dispositions et de celles de l'article L. 1424-2 du code général des collectivités territoriales visées au point 4 que la mission principale des sapeurs-pompiers des SDIS sont des missions de prévention, de protection et de lutte contre les incendies, missions qu'ils exercent sans le concours d'autres services. S'ils exercent également, en vertu de ces dispositions, des missions de sécurité civile, ils n'en ont pas le monopole, ces missions étant également assurées par les unités spéciales de la gendarmerie nationale et de la police nationale.

9. D'autre part, et ainsi qu'il a été dit précédemment au point 6, l'intervention des sapeurs-pompiers du SDIS est prévue par le dispositif en cas d'opération complexe ou d'envergure. Ces derniers demeurent également compétents pour les missions de secours routier et les missions de sauvetage particulières, qu'elles se situent en zone « montagne » ou en zone « littoral/zone de droit commun ».

10. Dans ces conditions, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que le préfet a retiré au SDIS des Alpes-Maritimes les missions de sécurité civile qui lui sont dévolues par le code général des collectivités territoriales.

11. En troisième lieu, le syndicat requérant soutient que l'arrêté litigieux a été adopté à l'issue d'une procédure irrégulière dès lors qu'il n'a pas été précédé de la consultation du comité paritaire du SDIS, du comité technique de la police nationale, du comité technique de la gendarmerie ni de la commission administrative technique et paritaire des SDIS.

12. Le plan ORSEC et son dispositif spécifique « secours en montagne » sont des plans de prévention, pris à titre préventif dans le cadre des pouvoirs de police administrative du préfet. Ainsi, l'arrêté attaqué constitue une mesure de police, laquelle n'était soumise à aucune consultation des comités précités. Par suite, le moyen ne peut qu'être écarté.

13. En quatrième lieu, les requérants soutiennent que l'arrêté attaqué est entaché d'une erreur de droit dès lors qu'il met en place une organisation inadaptée, non nécessaire, disproportionnée et non intelligible en excluant un service de sécurité civile de sa mission de secours sur 80% du territoire des Alpes-Maritimes et en confiant cette mission à des services de sécurité qui ne disposent ni des matériels ni des crédits pour en assurer la mise en oeuvre.

14. Tout d'abord, ainsi qu'il a été dit aux points précédents, les sapeurs-pompiers des SDIS continuent d'intervenir dans l'ensemble du département pour les missions de secours routier et les missions de sauvetage particulières ainsi que, dans la zone montagne, pour des opérations complexes, sur sollicitation des unités spécialisées du secours en montagne et pour des opérations d'envergure. Ensuite, il ressort de l'arrêté attaqué que l'organisation des services de secours en zone montagne a été élaborée en centralisant les appels au sein d'un centre unique, le CTA/CODIS, en confiant à l'unité spécialisée de secours en montagne de permanence la charge de qualifier l'appel de secours comme une demande de secours en montagne ou comme une simple demande de secours. La qualification de demande de secours en montagne conduit à l'activation du dispositif Orsec spécifique en organisant les secours en distinguant trois niveaux d'opérations faisant intervenir à la fois le PGHM, la CRS et d'autres acteurs, parmi lesquels les sapeurs-pompiers. Ce dispositif, clairement détaillé dans l'arrêté attaqué, distingue les rôles de chacun des acteurs et les actions à mener par eux. Enfin, il ressort des pièces du dossier, notamment des chiffres émanant du schéma départemental d'analyse des risques et de couverture des risques (SDACR), fournis par les requérants, qu'entre 2014 et 2018, les interventions des sapeurs-pompiers en zone « montagne » ont représenté entre 0.01% et 0.04% de leur activité de secours à victime, soit quelques dizaines d'intervention par an. Ainsi, la participation des sapeurs-pompiers au dispositif de secours en montagne en litige ne représente pas une part significative de leur activité d'intervention opérationnelle dans le département.. Dans ces conditions, le moyen tiré de ce que l'organisation mise en place par l'arrêté attaqué est disproportionnée, non nécessaire, inadaptée et inintelligible doit être écarté.

15. En cinquième lieu, il résulte de ce qui a été dit précédemment aux points 6 et 14 que l'arrêté attaqué n'a pas pour effet de mettre en place une mesure d'interdiction générale et

absolue pour les sapeurs-pompiers du SDIS des Alpes-Maritimes de participer aux secours en montagne. Ainsi, ce moyen doit être écarté.

16. En sixième lieu, il ressort du dispositif Orsec « secours en montagne » que le préfet des Alpes-Maritimes a fait le choix, en application des dispositions précitées de l'article L. 741-2 code de la sécurité intérieure, de confier le COS à un militaire qualifié du PGHM ou à un fonctionnaire certifié de la CRS s'agissant des opérations simples et des opérations complexes, et au directeur départemental du SDIS s'agissant des opérations d'envergure. Les dispositions du code de la sécurité intérieure imposaient au préfet de déterminer, dans le cas des dispositions propres à un risque particulier du plan Orsec, de préciser le commandement des opérations de secours, mais également l'organisation générale des secours et les moyens susceptibles d'être mis en œuvre. Par ailleurs, et ainsi qu'il a été énoncé précédemment, les sapeurs-pompiers du SDIS n'ont pas été exclus du secours en montagne. Par suite, c'est à bon droit que le préfet des Alpes-Maritimes s'est fondé sur ces dispositions du code de la sécurité intérieure pour mettre en œuvre l'arrêté attaqué.

17. En septième lieu, les requérants soutiennent que le préfet a subdélégué sa compétence aux forces de l'ordre dès lors que le plan Orsec est systématiquement déclenché en cas d'opération de secours en montagne, que la qualification de l'opération est effectuée par l'unité spécialisée de permanence et que le préfet est lié par l'appréciation de cette unité.

18. Aux termes de l'article R. 741-8 du code de la sécurité intérieure : « (...) *Les dispositions spécifiques précisent, en fonction des conséquences prévisibles des risques et des menaces identifiées, les effets à obtenir, les moyens de secours et les mesures adaptés à mettre en œuvre, ainsi que les missions particulières de l'ensemble des personnes concernées pour traiter l'évènement. Elles fixent, le cas échéant, l'organisation du commandement des opérations de secours adaptés à certains risques de nature particulière et définissent les modalités d'information du centre opérationnel départemental d'incendie et de secours. (...)* ».

19. Il résulte de la combinaison des dispositions des articles L. 741-2 et R. 741-8 du code de la sécurité intérieure qu'il appartient au préfet d'élaborer les dispositions propres à certains risques particuliers et de préciser, dans cette hypothèse, le commandement des opérations de secours, mais également les moyens de secours et les mesures adaptés à mettre en œuvre ainsi que les missions de chacun des intervenants afin d'assurer la gestion de l'évènement. Cependant, aucune disposition législative ou réglementaire n'impose au préfet de qualifier lui-même l'opération comme relevant du plan Orsec général ou d'un dispositif spécifique comme les secours en montagne.

20. Par ailleurs, il ressort du dispositif « secours en montagne », objet de l'arrêté attaqué, que l'unité spécialisée de permanence a la charge de qualifier l'opération de secours en montagne en fonction de plusieurs paramètres et en application de la carte annexée de sectorisation des interventions. Si l'unité doit notamment prendre en compte les notions d'altitude, de déclivité ou de type d'activité, tout comme l'emploi du vecteur aérien, ces critères ne sont toutefois pas suffisants pour qualifier l'opération. Il convient, en effet, de tenir compte également des conditions météorologiques, du type de terrain, de l'accessibilité, du degré d'urgence, de la disponibilité des acteurs, du nombre de victime, de l'absence de localisation précise de la victime et des notions de recherche, péril imminent, fin de journée ou nuit, recours aux techniques et matériels propres aux activités de montagne. C'est donc au vu d'un ensemble d'éléments qu'il appartient à l'unité spécialisée de qualifier l'opération de secours en montagne.

21. En outre, si cette unité à la charge de qualifier l'opération, il ressort des dispositions du dispositif attaqué que « *la qualification de l'appel comme une demande de secours en montagne induit l'activation du dispositif spécifique Orsec « secours en montagne » sous la responsabilité du préfet et en sa qualité de DO* » et que « *lorsque l'opération de secours est qualifiée montagne, seules les formations spécialisées de la gendarmerie et de la police nationale proposent un COS au préfet, qui en valide le nom et assigne la mission* ». Ainsi, si la qualification de l'opération revient à l'unité spécialisée, l'engagement des moyens relève de la compétence du préfet qui doit, au préalable, valider l'opération et s'assurer de sa qualification. Par suite, le moyen tiré de ce que le préfet aurait méconnu l'étendue de sa compétence doit être écarté.

22. En huitième et dernier lieu, il ne ressort pas des pièces du dossier que le préfet des Alpes-Maritimes aurait adopté le dispositif litigieux du secours en montagne dans le seul but de favoriser les gendarmes et les CRS, au détriment des sapeurs-pompiers. Par suite, le moyen tiré du détournement de pouvoir doit être écarté.

23. Il résulte de toute ce qui précède, et sans qu'il soit besoin de transmettre une demande d'avis au Conseil d'Etat ni de se prononcer sur la fin de non-recevoir opposée en défense, que la requête du syndicat Avenir Secours et de M. D doit être rejetée, ainsi que, par voie de conséquence, les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

#### D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : La requête du syndicat Avenir secours et de M. D est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié au syndicat Avenir Secours, à M. D et au ministre de l'intérieur et des outre-mer.

Copie en sera transmise au préfet des Alpes-Maritimes.

Délibéré après l'audience du 24 janvier 2023, à laquelle siégeaient :

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

Rendu public par mise à disposition au greffe le 14 février 2023.

Le président-rapporteur

L'assesseur le plus ancien

*signé*

F. PASCAL

*signé*

G. DUROUX

La greffière,

*signé*

E. GIALIS

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur et des outre-mer en ce qui le concerne ou à tous les commissaires 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° 2200823

---

FÉDÉRATION NATIONALE DES SAPEURS  
POMPIERS DE FRANCE

---

M. Frédéric Pascal  
Président - rapporteur

---

Mme Géraldine Sorin  
Rapporteuse publique

---

Audience du 24 janvier 2023  
Décision du 14 février 2023

---

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Nice

(5ème Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés les 15 février 2022, 28 juin 2022 et 20 janvier 2023, la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France, représentée par Me Vallar, demande au tribunal d'annuler l'arrêté 2021-1287 du préfet des Alpes-Maritimes du 31 décembre 2021 portant approbation des dispositions spécifiques du plan ORSEC départemental « secours en montagne ».

Elle soutient que :

- l'assimilation des communes classées en secteur montagne au sens des dispositions Orsec à celles soumises à la loi dite Montagne est constitutive d'une erreur de droit ;
- les critères de classement des opérations de secours en montagne sont entachés d'une erreur de fait ; le critère retenu de l'accessibilité est réducteur et ne s'inscrit pas dans la définition du secours en montagne ; l'utilisation de l'hélicoptère n'est pas un critère de classement en Orsec ; le plan Orsec présente un caractère dérogatoire et seules les actions nécessitant la conduite d'une action d'ensemble d'une certaine importance entrent dans le champ de ce plan ;
- les sapeurs-pompiers du secours en montagne sont écartés quasi systématiquement du secours en montagne en méconnaissance des articles L. 721-2 du code de la sécurité intérieure et L. 1424 du code général des collectivités territoriales, du guide national de référence « secours en montagne, » du schéma départemental d'analyse et de couverture des risques et de la circulaire ministérielle du 6 juin 2011 ; l'article L. 741-2 du code de la sécurité intérieure n'a pas, en tout état de cause, pour effet d'exclure les pompiers qui ont vocation à assurer le commandement des opérations.

Par un mémoire en défense, enregistré le 1<sup>er</sup> décembre 2022, le préfet des Alpes-Maritimes conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- la requête est irrecevable faute pour la Fédération requérante de justifier d'un intérêt lui donnant qualité pour agir ;

- l'acte n'est entachée d'aucun vice d'une gravité telle qu'il affecterait son existence ; il appartient au représentant de l'Etat dans le département de déterminer l'organisation générale des secours et de recenser l'ensemble des moyens publics et privés susceptibles d'être mis en œuvre conformément aux dispositions de l'article L. 741-2 du code de la sécurité intérieure ; la décision attaquée n'est entachée d'aucun détournement de pouvoir dès lors que le nouveau plan a pour objectif de prévenir les dysfonctionnement résultant du contexte de concurrence qui oppose les services du PGHM, de la CRS des Alpes et du SDIS 06 ;

- l'acte n'est entaché d'aucun vice de procédure ; l'arrêté attaqué est une mesure de police administrative ; il n'a aucun impact sur l'organisation ou le fonctionnement des services concernés, ni sur la répartition des missions entre les différents acteurs du secours en montagne ; en tout état de cause, les services concernés ont été associés à l'élaboration de ce plan ;

- les modifications apportées par le nouveau plan n'ont aucune conséquence sur la répartition des missions entre les différents acteurs des activités de secours ; les sapeurs-pompiers restent des acteurs à part entière du secours en montagne ;

- si les SDIS interviennent dans le secours en montagne en vertu des dispositions de la loi du 13 août 2004, c'est également le cas des services de l'Etat qui sont investis d'une telle mission à titre permanent ;

- le PGHM et la CRS des Alpes disposent des effectifs et des moyens suffisants pour accomplir leur mission ; l'intervention de principe du SDIS 06 n'est pas nécessaire ;

- la circulaire du 6 juin 2011 du ministre de l'intérieur sur le secours en montagne, dite Khil, ne peut être utilement invoquée dès lors qu'elle n'a pas été publiée et ne contient aucune disposition impérative ; le préfet a exercé la compétence que lui reconnaît l'article L. 741-2 du code de la sécurité intérieure en fixant des critères de référence à la loi Montagne, ce qui n'était pas interdit ;

- l'arrêté attaqué n'est entaché d'aucune erreur d'appréciation ; le critère de l'accessibilité n'a pas été retenu comme élément déterminant de la qualification du secours en montagne ; le plan Orsec « secours en montagne » n'a pas vocation à s'appliquer pour toutes les opérations de secours mais seulement pour celles qui nécessitent l'intervention de moyens technique et humains particuliers ; le SDIS 06 conserve le pilotage de toutes les opérations de secours de droit commun en plus de celles qualifiées d'opération de secours d'envergure en montagne.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- l'ordonnance du 1<sup>er</sup> décembre 2022 portant réouverture de l'instruction de la présente affaire ;
- l'ordonnance du 2 novembre 2022 portant clôture immédiate de l'instruction de la présente affaire.

Vu :

- le code de la sécurité intérieure ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile ;
- la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 modifiée relative au développement et à la protection de la montagne ;

- la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs ;
- 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 24 janvier 2023 :

- le rapport de M. Pascal, président,
- les conclusions de Mme Sorin, rapporteure publique,
- et les observations de Me Vallar représentant la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France et de M. Karrach, chef-adjoint du service interministériel de défense et de protection civile au cabinet du préfet des Alpes-Maritimes.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté n° 2021-1287 du 31 décembre 2021, le préfet des Alpes-Maritimes a défini les dispositions spécifiques du plan ORSEC départemental « secours en montagne ». Par la présente requête, la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France demande au tribunal d'annuler cet arrêté.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. En premier lieu, aux termes de l'article 96 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 modifiée relative au développement et à la protection de la montagne : « *Lorsque, pour assurer le service public de secours, les opérations de sauvetage en montagne nécessitent la conduite d'une action d'ensemble d'une certaine importance, le représentant de l'Etat dans le département peut mettre en œuvre un plan d'urgence, ainsi qu'il est prévu par l'article L. 741-6 du code de la sécurité intérieure* ». Aux termes de l'article 3 de cette même loi : « *Les zones montagne se caractérisent par des handicaps significatifs entraînant des conditions de vie plus difficiles et restreignant l'exercice de certaines activités économiques. (...) Chaque zone de montagne est délimitée par un arrêté interministériel et rattaché par décret à l'un des massifs visés à l'article 5. (...)* ». Aux termes de l'article L. 741-2 du code de la sécurité intérieure : « *Le plan Orsec départemental détermine, compte tenu des risques existants dans le département, l'organisation générale des secours (...). Le plan Orsec comprend des dispositions générales applicables en toute circonstances et des dispositions propres à certains risques particuliers. (...)* ». Et aux termes de l'article R. 741-7 de ce code : « *L'inventaire et l'analyse des risques et des effets potentiels des menaces auxquels est susceptible d'être exposé le département prennent en compte : 1° Le dossier départemental sur les risques majeurs prévu à l'article R. 125-11 du code de l'environnement ; 2° tout autre document de nature à apporter des informations utiles en cas de risques majeurs et de menaces graves, en particulier le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques du service d'incendie et de secours (...)* ».

3. D'une part, aucune disposition législative ou réglementaire n'interdit au préfet d'utiliser comme référentiel, pour la classification des zones dans lesquelles l'intervention des secours doit être qualifiée de secours en montagne, la classification opérée par la loi du 9 janvier 1985 avec les zones de montagne. D'autre part, si la fédération requérante soutient que la délimitation adoptée ne permet pas de définir de manière satisfaisante ce qui relève du plan Orsec « secours en montagne » et ce qui relève du droit commun des secours, cela ne ressort pas des pièces du dossier. En effet, il ressort du dispositif adopté que le département des Alpes-

Maritimes est divisé en deux zones : une zone « montagne » dans laquelle toute opération est soumise à l'arbitrage de l'unité spécialisée et une zone « littoral/zone de droit commun ». Si les opérations se déroulant dans la zone « montagne » doivent faire l'objet d'un arbitrage de l'unité spécialisée, ce n'est pas le cas des missions de secours routier et des missions de sauvetage particulières, qui relèvent de la pleine compétence du SDIS, quel que soit le lieu du département où elles surviennent, ces opérations étant par ailleurs réalisées par les sapeurs-pompiers et le commandant des opérations de secours (COS) étant assuré par le directeur départemental du service départemental d'incendie et de secours (SDIS). En outre, l'unité spécialisée de permanence en charge de qualifier l'opération de secours en montagne doit le faire en fonction de plusieurs paramètres et en application de la carte annexée de sectorisation des interventions. Ainsi, si elle doit prendre en compte, notamment, les notions d'altitude, de déclivité ou de type d'activité, tout comme l'emploi du vecteur aérien, ces critères ne sont toutefois pas suffisants pour qualifier l'opération de secours en montagne et il convient également de tenir compte des conditions météorologiques, du type de terrain, de l'accessibilité, du degré d'urgence, de la disponibilité des acteurs, du nombre de victime, de l'absence de location précise de la victime et des notions de recherche, péril imminent, fin de journée ou nuit, recours aux techniques et matériels propres aux activités de montagne. C'est donc au vu d'un ensemble d'éléments qu'il appartient à l'unité spécialisée de qualifier l'opération de secours en montagne. La seule circonstance que l'accident soit survenu sur le territoire d'une commune relevant de la zone montagne n'est pas suffisante pour justifier la mise en œuvre du dispositif spécifique « secours en montagne » du plan Orsec départemental. Par suite, le moyen tiré de l'erreur de droit doit être écarté.

4. En deuxième lieu, aux termes de l'article II.2 – Qualification et traitement de la demande de secours en montagne : *« La qualification de l'opération de secours en montagne (SMO) est faite par l'unité spécialisée de permanence en fonction d'un certain nombre de paramètres et en application de la carte annexée de sectorisation des interventions. Les notions d'altitude, de déclivité ou de type d'activité, tout comme l'emploi du vecteur aérien, sont intéressantes et doivent être prises en compte, mais ne suffisent pas à définir à elles seules la qualification de l'opération de secours en montagne. D'autres critères sont donc également pris en compte, dont certains constituent des constantes, et la plupart des variables : conditions météorologiques, type de terrain, accessibilité (voie carrossable accessible par un véhicule de secours), degré d'urgence, disponibilité des acteurs, nombre de victimes, absence de localisation précise de la victime, notion de recherches, péril imminent, fin de journée ou nuit, recours aux techniques et matériels propres aux activités de montagne (...) ».*

5. Il résulte de ces dispositions que l'opération ne sera qualifiée de secours en montagne par l'unité spécialisée qu'à la condition qu'un certain nombre de critères soient réunis et en fonction de la situation. En outre, il ressort de ces dispositions que le vecteur aérien, s'il fait partie des critères à prendre en compte dans le processus de qualification de l'opération, n'est pas le seul critère utilisé et qu'il appartient aussi à l'unité spécialisée d'étudier l'existence d'une voie carrossable permettant l'accès à la zone par un véhicule de secours. Par suite, le moyen tiré de l'erreur de fait doit être écarté.

6. En troisième et dernier lieu, d'un part, aux termes de l'article L. 741-2 du code de la sécurité intérieure : *« Le plan Orsec départemental détermine, compte tenu des risques existant dans le département, l'organisation générale des secours et recense l'ensemble des moyens publics et privés susceptibles d'être mis en œuvre. Il définit les conditions de leur emploi par l'autorité compétente pour diriger les secours. Le plan Orsec comprend des dispositions générales applicables en toute circonstance et des dispositions propres à certains risques particuliers. Le plan Orsec départemental est arrêté par le représentant de l'Etat dans le*

département, sous réserve des dispositions de l'article L. 742-7 ». Aux termes de l'article L. 741-6 du même code : « Les dispositions spécifiques des plans Orsec prévoient les mesures à prendre et les moyens de secours à mettre en œuvre pour faire face à des risques de nature particulière ou liés à l'existence et au fonctionnement d'installations ou d'ouvrages déterminés ».

7. Il résulte de ces dispositions que le dispositif « secours en montagne » constitue un volet des dispositions spécifiques du plan Orsec départemental qui prévoient les mesures à prendre et les moyens de secours à mettre en œuvre pour faire face à des risques de nature particulière. C'est au préfet, en tant que représentant de l'Etat dans le département, que revient la compétence d'élaborer le plan Orsec et les dispositifs spécifiques.

8. D'autre part, aux termes de l'article L. 1424-1 du code général des collectivités territoriales : « Il est créé dans chaque département un établissement public, dénommé « service départemental d'incendie et de secours », qui comporte un corps départemental de sapeurs-pompiers (...). Les modalités d'intervention opérationnelle des services locaux d'incendie et de secours sont déterminées par le règlement opérationnel régi par l'article L. 1424-4, après consultation des communes et des établissements publics de coopération intercommunale concernés (...) ». Aux termes de l'article L. 1424-2 du même code : « Les services d'incendie et de secours sont chargés de la prévention, de la protection et de la lutte contre les incendies. Ils concourent, avec les autres services et professionnels concernés, à la protection et à la lutte contre les autres accidents, sinistres et catastrophes, à l'évaluation et à la prévention des risques technologiques ou naturels ainsi qu'aux secours et aux soins d'urgence. Dans le cadre de leurs compétences, les services d'incendie et de secours exercent les missions suivantes : 1° La prévention et l'évaluation des risques de sécurité civile ; 2° La préparation des mesures de sauvegarde et l'organisation des moyens de secours ; 3° La protection des personnes, des animaux, des biens et de leur environnement ; 4° Les secours et les soins d'urgence aux personnes ainsi que leur évacuation lorsqu'elles : a) sont victimes d'accidents, de sinistres ou de catastrophes ; b) présentent des signes de détresse vitale ; c) présentent des signes de détresse fonctionnelle justifiant l'urgence à agir (...) ». Aux termes de l'article L. 1424-3 de ce code : « Les services d'incendie et de secours sont placés pour emploi sous l'autorité du maire ou du préfet, agissant dans le cadre de leurs pouvoirs respectifs de police (...) ». Enfin, aux termes de l'article L. 1424-4 du même code : « Dans l'exercice de leurs pouvoirs de police, le maire et le préfet mettent en œuvre les moyens relevant des services d'incendie et de secours dans les conditions prévues par un règlement opérationnel arrêté par le préfet après avis du conseil d'administration du service d'incendie et de secours. (...) ».

9. Il résulte de ces dispositions que si les services d'incendie et de secours sont des établissements publics, ils sont placés sous l'autorité du préfet du département s'agissant de la partie opérationnelle.

10. Il ressort des pièces du dossier, notamment du dispositif « secours en montagne » objet de l'arrêté attaqué, que le centre de traitement de l'alerte/ centre opérationnel départemental d'incendie et de secours (CTS/CODIS) centralise, via le numéro d'appel unique 112, les demandes de secours et que cet organisme a la compétence exclusive pour le traitement des alertes, les autres demandes de secours devant faire l'objet d'une retransmission immédiate au centre de traitement des appels (CTA) du CODIS. En outre, il ressort également du dispositif spécifique que les secours en montagne ont été organisés en fonction de trois niveaux d'opération, simple, complexe et d'envergure. Si les sapeurs-pompiers du SDIS n'ont pas vocation à intervenir en cas d'opération simple, il est constant que le COS pourra solliciter, si besoin, le concours du SDIS en cas d'opération complexe et que, dans le cas d'une opération

d'envergure, le COS est le directeur du SDIS. Egalement, si les dispositions de l'article IV.1 identifient les unités spécialisées de secours en montagne (USEM) comme le peloton de gendarmerie de haute montagne (PGHM) de Saint Sauveur sur Tinée et la compagnie républicaine de sécurité (CRS) des Alpes, il ressort des pièces du dossier que l'article IV.2 relatif aux autres acteurs intervenant dans le secteur en montagne désigne les sapeurs-pompiers du SDIS, notamment en cas d'opération d'envergure, lorsque le COS a besoin de moyens opérationnels ou sur sollicitation de l'unité spécialisée pour assurer ou renforcer les opérations de secours. Enfin, le dispositif spécifique « secours en montagne » précise que le département des Alpes-Maritimes est divisé en deux zones : une zone « montagne » dans laquelle toute opération est soumise à l'arbitrage de l'unité spécialisée et une zone « littoral/zone de droit commun ». Si les opérations se déroulant dans la zone « montagne » doivent faire l'objet d'un arbitrage de l'unité spécialisée, ce n'est pas le cas des missions de secours routier et des missions de sauvetage particulières, qui relèvent de la pleine compétence du SDIS, quel que soit le lieu du département où elles surviennent, ces opérations étant par ailleurs réalisées par les sapeurs-pompiers et le COS étant assuré par le directeur départemental du SDIS. Il ressort des pièces du dossier, notamment des chiffres émanant du schéma départemental d'analyse des risques et de couverture des risques (SDACR), fournis par les requérants, qu'entre 2014 et 2018, les interventions des sapeurs-pompiers en zone « montagne » ont représenté entre 0.01% et 0.04% de leur activité de secours à victime, soit quelques dizaines d'intervention par an. Ainsi, la participation des sapeurs-pompiers au dispositif de secours en montagne en litige ne représente pas une part significative de leur activité d'intervention opérationnelle dans le département. Par suite, le moyen tiré de ce que l'arrêté attaqué a pour effet d'exclure les sapeurs-pompiers du dispositif de secours en montagne doit être écarté.

11. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la fin de non recevoir soulevée en défense, que les conclusions à fin d'annulation doivent être rejetées.

#### D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : La requête de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France et au ministre de l'intérieur et des outre-mer.

Copie en sera adressée au préfet des Alpes-Maritimes.

Délibéré après l'audience du 24 janvier 2023, à laquelle siégeaient :

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

Rendu public par mise à disposition au greffe le 14 février 2023.

Le président-rapporteur,

L'assesseur le plus ancien,

*signé*

F. PASCAL

*signé*

G. DUROUX

La greffière,

*signé*

E. GIALIS

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur et des outre-mer en ce qui le concerne ou à tous les commissaires 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° 2200830

---

SYNDICAT AUTONOME DES SAPEURS-  
POMPIERS PROFESSIONNELS ET DES  
PERSONNELS ADMINISTRATIFS ET  
TECHNIQUES SPECIALISES DU DEPARTEMENT  
DES ALPES-MARITIMES

---

M. Frédéric Pascal  
Président - rapporteur

---

Mme Géraldine Sorin  
Rapporteuse publique

---

Audience du 24 janvier 2023  
Décision du 14 février 2023

---

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Nice

(5ème Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 16 février 2022 et le 11 janvier 2023, le syndicat des sapeurs-pompiers professionnels et des personnels administratifs et techniques spécialisés du département des Alpes-Maritimes (SA/SPP-PATS 06), représenté par Me Euvrard, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté 2021-1287 du préfet des Alpes-Maritimes du 31 décembre 2021 portant approbation des dispositions spécifiques du plan ORSEC départemental « secours en montagne » ;

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

Il soutient que :

- l'arrêté attaqué est illégal dès lors qu'il utilise la classification opérée par la loi Montagne pour identifier les communes relevant du plan Orsec « secours en montagne » ; des zones se retrouvent soumises au dispositif Orsec « secours en montagne » alors qu'elles n'avaient pas vocation à y être ;

- il est illégal dès lors qu'il conduit à placer sous l'égide du dispositif Orsec « secours en montagne » toutes les opérations de secours en montagne, excluant les services d'incendie et de secours des opérations de secours de droit commun ; en matière d'opération de secours en montagne, les opérations n'ont pas toutes besoin de relever du dispositif spécifique Orsec ; ce

faisant, le préfet a entaché son arrêté d'une erreur de droit et d'une erreur manifeste d'appréciation ;

- l'arrêté en litige est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation au regard des critères retenus pour qualifier les opérations de secours en montagne ;

- il est illégal dès lors qu'il exclut, par principe, les sapeurs-pompiers professionnels des équipes de secours en montagne du dispositif spécifique Orsec ; dans le dispositif spécifique de 2013, l'unité spécialisée montagne du SDIS (GMP) faisait partie des unités spécialisées du secours en montagne, ce qui n'est plus le cas du nouveau dispositif, seuls le PGHM de Saint Sauveur sur Tinée et la CRS des Alpes étant désignées comme des unités spécialisées du secours en montagne.

Par un mémoire en défense, enregistré le 1<sup>er</sup> décembre 2022, le préfet des Alpes-Maritimes conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

-

- l'acte n'est entachée d'aucun vice d'une gravité telle qu'il affecterait son existence ; il appartient au représentant de l'Etat dans le département de déterminer l'organisation générale des secours et de recenser l'ensemble des moyens publics et privés susceptibles d'être mis en œuvre conformément aux dispositions de l'article L. 741-2 du code de la sécurité intérieure ; la décision attaquée n'est entachée d'aucun détournement de pouvoir dès lors que le nouveau plan a pour objectif de prévenir les dysfonctionnement résultant du contexte de concurrence qui oppose les services du PGHM, de la CRS des Alpes et du SDIS 06 ;

- l'acte n'est entaché d'aucun vice de procédure ; l'arrêté attaqué est une mesure de police administrative ; il n'a aucun impact sur l'organisation ou le fonctionnement des services concernés, ni sur la répartition des missions entre les différents acteurs du secours en montagne ; en tout état de cause, les services concernés ont été associés à l'élaboration de ce plan ;

- les modifications apportées par le nouveau plan n'ont aucune conséquence sur la répartition des missions entre les différents acteurs des activités de secours ; les sapeurs-pompiers restent des acteurs à part entière du secours en montagne ;

- si les SDIS interviennent dans le secours en montagne en vertu des dispositions de la loi du 13 août 2004, c'est également le cas des services de l'Etat qui sont investis d'une telle mission à titre permanent ;

- le PGHM et la CRS des Alpes disposent des effectifs et des moyens suffisants pour accomplir leur mission ; l'intervention de principe du SDIS 06 n'est pas nécessaire ;

- la circulaire du 6 juin 2011 du ministre de l'intérieur sur le secours en montagne, dite Khil, ne peut être utilement invoquée dès lors qu'elle n'a pas été publiée et ne contient aucune disposition impérative ; le préfet a exercé la compétence que lui reconnaît l'article L. 741-2 du code de la sécurité intérieure en fixant des critères de référence à la loi Montagne, ce qui n'était pas interdit ;

- l'arrêté attaqué n'est entaché d'aucune erreur d'appréciation ; le critère de l'accessibilité n'a pas été retenu comme élément déterminant de la qualification du secours en montagne ; le plan Orsec « secours en montagne » n'a pas vocation à s'appliquer pour toutes les opérations de secours mais seulement pour celles qui nécessitent l'intervention de moyens technique et humains particuliers ; le SDIS 06 conserve le pilotage de toutes les opérations de secours de droit commun en plus de celles qualifiées d'opération de secours d'envergure en montagne.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- l'ordonnance du 1<sup>er</sup> décembre 2022 portant réouverture de l'instruction de la présente affaire ;
- l'ordonnance du 2 novembre 2022 portant clôture immédiate de l'instruction de la présente affaire.

Vu :

- le code de la sécurité intérieure ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile ;
- la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 modifiée relative au développement et à la protection de la montagne ;
- la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs ;
- 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 24 janvier 2023 :

- le rapport de M. Pascal, président-rapporteur,
- les conclusions de Mme Sorin, rapporteure publique,
- et les observations de Me Euvrard représentant le syndicat autonome des sapeurs-pompier professionnels et des personnels administratifs et techniques spécialisés du département des Alpes-Maritimes et de M. Karrach, chef adjoint du service interministériel de défense et de protection civile au cabinet du préfet des Alpes-Maritimes.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté n° 2021-1287 du 31 décembre 2021, le préfet des Alpes-Maritimes a défini les dispositions spécifiques du plan ORSEC départemental « secours en montagne ». Par la présente requête, le syndicat des sapeurs-pompier professionnels et des personnels administratifs et techniques spécialisés du département des Alpes-Maritimes (SA/SPP-PATS 06) demande au tribunal d'annuler cet arrêté.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. En premier lieu, aux termes de l'article 96 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 modifiée relative au développement et à la protection de la montagne : « *Lorsque, pour assurer le service public de secours, les opérations de sauvetage en montagne nécessitent la conduite d'une action d'ensemble d'une certaine importance, le représentant de l'Etat dans le département peut mettre en œuvre un plan d'urgence, ainsi qu'il est prévu par l'article L. 741-6 du code de la sécurité intérieure* ». Aux termes de l'article 3 de cette même loi : « *Les zones montagne se caractérisent par des handicaps significatifs entraînant des conditions de vie plus difficiles et restreignant l'exercice de certaines activités économiques. (...) Chaque zone de montagne est délimitée par un arrêté interministériel et rattaché par décret à l'un des massifs visés à l'article 5. (...)* ». Aux termes de l'article L. 741-2 du code de la sécurité intérieure : « *Le plan Orsec départemental détermine, compte tenu des risques existants dans le département,*

*l'organisation générale des secours (...). Le plan Orsec comprend des dispositions générales applicables en toute circonstance et des dispositions propres à certains risques particuliers. (...) ». Et aux termes de l'article R. 741-7 de ce code : « L'inventaire et l'analyse des risques et des effets potentiels des menaces auxquels est susceptible d'être exposé le département prennent en compte : 1° Le dossier départemental sur les risques majeurs prévu à l'article R. 125-11 du code de l'environnement ; 2° tout autre document de nature à apporter des informations utiles en cas de risques majeurs et de menaces graves, en particulier le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques du service d'incendie et de secours (...) ».*

3. D'une part, aucune disposition législative ou réglementaire n'interdit au préfet d'utiliser comme référentiel, pour la classification des zones dans lesquelles l'intervention des secours doit être qualifiée de secours en montagne, la classification opérée par la loi du 9 janvier 1985 avec les zones de montagne. D'autre part, il ressort du dispositif adopté que le département des Alpes-Maritimes est divisé en deux zones : une zone « montagne » dans laquelle toute opération est soumise à l'arbitrage de l'unité spécialisée et une zone « littoral/zone de droit commun ». Si les opérations se déroulant dans la zone « montagne » doivent faire l'objet d'un arbitrage de l'unité spécialisée, ce n'est pas le cas des missions de secours routier et des missions de sauvetage particulières, qui relèvent de la pleine compétence du SDIS, quel que soit le lieu du département où elles surviennent, ces opérations étant par ailleurs réalisées par les sapeurs-pompier et le commandement des opérations (COS) étant assuré par le directeur départemental du service départemental d'incendie et de secours (SDIS). En outre, il appartient à l'unité spécialisée de permanence en charge de qualifier l'opération de secours en montagne d'utiliser plusieurs paramètres et la carte annexée de sectorisation des interventions. Ainsi, si doivent être prises en compte, notamment, les notions d'altitude, de déclivité ou de type d'activité, tout comme l'emploi du vecteur aérien, ces critères ne sont toutefois pas suffisants pour qualifier l'opération de secours en montagne et il convient également de tenir compte des conditions météorologiques, du type de terrain, de l'accessibilité, du degré d'urgence, de la disponibilité des acteurs, du nombre de victime, de l'absence de location précise de la victime et des notions de recherche, péril imminent, fin de journée ou nuit, recours aux techniques et matériels propres aux activités de montagne. C'est donc au vu d'un ensemble d'éléments qu'il appartient à l'unité spécialisée de qualifier l'opération de secours en montagne. La seule circonstance que l'accident soit survenu sur le territoire d'une commune relevant de la zone montagne n'est pas suffisante pour justifier la mise en œuvre du dispositif spécifique « secours en montagne » du plan Orsec départemental. Par suite, le moyen tiré de l'erreur de droit doit être écarté.

4. En deuxième lieu, aux termes de l'article II.2 – Qualification et traitement de la demande de secours en montagne : « *La qualification de l'opération de secours en montagne (SMO) est faite par l'unité spécialisée de permanence en fonction d'un certain nombre de paramètres et en application de la carte annexée de sectorisation des interventions. Les notions d'altitude, de déclivité ou de type d'activité, tout comme l'emploi du vecteur aérien, sont intéressantes et doivent être prises en compte, mais ne suffisent pas à définir à elles seules la qualification de l'opération de secours en montagne. D'autres critères sont donc également pris en compte, dont certains constituent des constantes, et la plupart des variables : conditions météorologiques, type de terrain, accessibilité (voie carrossable accessible par un véhicule de secours), degré d'urgence, disponibilité des acteurs, nombre de victimes, absence de localisation précise de la victime, notion de recherches, péril imminent, fin de journée ou nuit, recours aux techniques et matériels propres aux activités de montagne (...)* ».

5. D'une part, il résulte de ces dispositions que l'opération ne sera qualifiée de secours en montagne par l'unité spécialisée de secours en montagne qu'à la condition qu'un certain nombre de critères soient réunis et en fonction de la situation. D'autre part, il ressort des

pièces du dossier, notamment du dispositif spécifique, objet de l'arrêté attaqué, que le centre de traitement de l'alerte/ centre opérationnel départemental d'incendie et de secours (CTS/CODIS) centralise, via le numéro d'appel unique 112, les demandes de secours et que cet organisme à la compétence exclusive pour le traitement des alertes, les autres demandes de secours devant faire l'objet d'une retransmission immédiate au centre de traitement des appels (CTA) du CODIS. En outre, il ressort également du dispositif spécifique que les secours en montagne ont été organisés en fonction de trois niveaux d'opération, simple, complexe et d'envergure. Si les sapeurs-pompiers du SDIS n'ont pas vocation à intervenir en cas d'opération simple, il est constant que le COS, pourra solliciter, si besoin, le concours du SDIS en cas d'opération complexe et qu'en cas d'opération d'envergure, le COS est le directeur du SDIS. Egalement, si les dispositions de l'article IV.1 identifient les unités spécialisées de secours en montagne (USEM) comme le peloton de gendarmerie de haute montagne (PGHM) de Saint Sauveur sur Tinée et la compagnie républicaine de sécurité (CRS) des Alpes, il ressort des pièces du dossier que l'article IV.2 relatif aux autres acteurs intervenant dans le secteur en montagne désigne les sapeurs-pompiers du SDIS, notamment en cas d'opération d'envergure, lorsque le COS a besoin de moyens opérationnels ou sur sollicitation de l'unité spécialisée pour assurer ou renforcer les opérations de secours. Enfin, le dispositif spécifique « secours en montagne » précise que le département des Alpes-Maritimes est divisé en deux zones : une zone « montagne » dans laquelle toute opération est soumise à l'arbitrage de l'unité spécialisée et une zone « littoral/zone de droit commun ». Si les opérations se déroulant dans la zone « montagne » doivent faire l'objet d'un arbitrage de l'unité spécialisée, ce n'est pas le cas des missions de secours routier et des missions de sauvetage particulières, qui relèvent de la pleine compétence du SDIS, quel que soit le lieu du département où elles surviennent, ces opérations étant par ailleurs réalisées par les sapeurs-pompiers et le COS étant assuré par le directeur départemental du SDIS. Ainsi, les opérations de secours n'ont pas vocation à être placées, dans leur totalité, sous le dispositif spécifique « secours en montagne » et les sapeurs-pompiers ne sont pas exclus des opérations de droit commun ni des opérations de secours en montagne. Par suite, les moyens tirés de l'erreur de droit et de l'erreur manifeste d'appréciation doivent être écartés.

6. En troisième lieu, ainsi qu'il a été dit au point 3, il ressort du dispositif « secours en montagne » que l'unité spécialisée de permanence à la charge de qualifier l'opération de secours en montagne en fonction de plusieurs paramètres et en application de la carte annexée de sectorisation des interventions. Il ne ressort pas des pièces du dossier que les critères utilisés ne seraient pas adaptés. En effet, l'unité de permanence, si elle doit prendre en compte, notamment, les notions d'altitude, de déclivité ou de type d'activité, tout comme l'emploi du vecteur aérien, ces critères ne sont toutefois pas suffisants pour qualifier l'opération de secours en montagne et elle doit également de tenir compte des conditions météorologiques, du type de terrain, de l'accessibilité, du degré d'urgence, de la disponibilité des acteurs, du nombre de victime, de l'absence de location précise de la victime et des notions de recherche, péril imminent, fin de journée ou nuit, recours aux techniques et matériels propres aux activités de montagne. C'est donc au vu d'un ensemble d'éléments qu'il appartient à l'unité spécialisée de qualifier l'opération de secours en montagne. Par suite, le moyen tiré du caractère inadapté des critères d'intervention prévus par l'arrêté en litige doit être écarté.

7. En quatrième et dernier lieu, le syndicat requérant soutient que les sapeurs-pompiers professionnels des équipes de secours en montagne sont, par principe, exclus du dispositif Orsec spécifique adopté par le préfet des Alpes-Maritimes.

8. Aux termes de l'article 3 du dispositif de 2013 : « *Il existe trois niveaux d'opérations de secours en montagne : opération simple, complexe ou d'envergure. Une opération simple est une mission unique conduite en autonomie, exposée aux risques objectifs et*

*subjectifs de la montagne, sur un territoire limité et dans un délai court, par une caravane de sauveteurs issue d'une unité du service public de secours en montagne. La fonction de COS est assurée de facto par le chef de caravane de l'unité spécialisée intervenante. (...) Une opération de secours en montagne se révèle complexe lorsqu'elle nécessite d'être coordonnée par une structure de commandement avancée, s'inscrivant dans la durée ou impliquant un grand nombre d'acteurs du secours en montagne sur des actions liées directement à la mission principale, exposée aux risques objectifs et subjectifs de la montagne. Sauf dispositions contraires prises par le DOS, la fonction de COS est assurée par le cadre d'astreinte figurant sur une liste annuelle de cadres issus des unités spécialisées du service public de secours en montagne ou détenteurs des compétences spécifiques régulièrement entretenues (...). Une opération de secours en montagne est dite d'envergure lorsqu'elle implique le recours à une multiplicité d'acteurs opérationnel. La fonction de COS, sur décision du DOS, est assurée par le DDSIS ou son représentant, assisté du chef d'opération montagne de l'unité spécialisée chargée du contrôle tactique des moyens mis à sa disposition (...) ». Aux termes de l'article 3.4 du même dispositif : « Les unités spécialisées du secours en montagne. Elles sont au nombre de 3 : le peloton de gendarmerie de haute montagne (PGHM) ; la section montagne de la CRS n° 6 ; l'unité spécialisée montagne du SDIS (GMP). Le PGHM et la section montagne de la CRS n° 6 sont les unités qui assurent une permanence une semaine sur deux. Est engagée, sur décision du DOS, en tant que de besoin, l'unité spécialisée montagne du SDIS (GMP) (...) ». Aux termes de l'article III du dispositif spécifique objet de l'arrêté attaqué : « Il existe trois niveau d'opérations de secours en montagne : opération simple, complexe ou d'envergure. Quelle que soit l'intensité de l'opération, elle est toujours sous la direction du préfet en sa qualité de DO. Ce dernier doit toujours être informé de son déroulement. Une opération simple est une mission unique, exposée aux risques objectifs et subjectifs de la montagne, sur un territoire limité et dans un délai court, par une caravane de sauveteurs issue d'une unité du service public de secours en montagne. La fonction de COS est assurée de facto par le chef de caravane de l'unité spécialisée intervenante (...). Une opération de secours en montagne se révèle complexe lorsqu'elle nécessite d'être coordonnée par une structure de commandement avancée, s'inscrivant dans la durée ou impliquant un grand nombre d'acteurs du secours en montagne sur des actions liées directement à la mission principale, exposée aux risques objectifs et subjectifs de la montagne. Sauf dispositions contraires prises par le DO, la fonction de COS est assurée par l'unité spécialisée de permanence. (...) Dans le cas d'une opération d'envergure nécessitant d'être coordonnée par une structure de commandement interservices et impliquant le recours à un grand nombre d'acteurs sur des actions mobilisant à la fois des techniques de secours en montagne et des actions de secours ou d'appui technique relevant du SDIS et du SAMU, le COS est le directeur départemental des services d'incendie et de secours ou son représentant, assisté du chef d'opérations montagne de l'unité spécialisée chargé du contrôle tactique des moyens mis à disposition (...) ». Et aux termes de l'article IV de ce même dispositif : « Le secours en montagne repose principalement sur deux formations spécialisées : le PGHM des Alpes-Maritimes et la CRS des Alpes. Ces deux entités assurent des missions de secours en montagne au regard de leur technicité et du principe de juste suffisance des moyens. En cas d'opération d'envergure, ces deux entités peuvent être sollicitées, au regard de leur technicité, en renfort du SDIS. (...) Les unités spécialisées. Elles sont au nombre de deux : le PGHM de Saint-Sauveur-sur-Tinée ; la CRS des Alpes. Le PGHM et la CRS des Alpes sont les unités qui assurent une permanence une semaine sur deux à la base d'hélicoptères de la sécurité civile de Cannes-Mandelieu (...). Dans la conduite des missions, l'unité spécialisée de secours en montagne (USEM) de permanence s'appuie, si besoin, en première intention, sur les effectifs renforts de l'autre USEM. Le COS doit également proposer au DO la mobilisation d'autres services en renfort tel que ceux du SDIS. L'unité spécialisée de montagne du SDIS (GMSP) peut être engagée, sur proposition de l'USEM et sur décision du DO, en renfort et en tant que de besoin des unités de montagne du PGHM et de la CRS n° 6 (...). Les services ci-après peuvent être*

*engagés par le COS après décision du DO. Les sapeurs-pompiers du SDIS notamment : en cas d'opération d'envergure : avalanche urbaine ou avalanche noire nécessitant le recours aux services de sauvetage-déblaiement ; / lorsque le COS a besoin de moyens opérationnels ; / lorsque la sur-sollicitation de l'unité spécialisée nécessite le recours aux moyens du SDIS pour assurer ou renforcer les opérations de secours (...)* ».

9. Il résulte des dispositions précitées que si, dans le dispositif « secours en montagne » en litige, les sapeurs-pompiers n'apparaissent plus comme une unité spécialisée du secours en montagne, ils restent toutefois des acteurs du secours en montagne. Par ailleurs, les modalités d'intervention des sapeurs-pompiers, qu'il s'agisse de l'ancien dispositif ou du nouveau, sont identiques puisqu'il ressort des dispositions précitées qu'ils peuvent être sollicités en cas d'opération complexe et qu'ils assurent la fonction de COS en cas d'opération d'envergure. Dans ces conditions, le moyen tiré de ce que les sapeurs-pompiers ont été exclus du dispositif spécifique « secours en montagne » doit être écarté.

10. Il résulte de toute ce qui précède que la requête du syndicat SASPP – PATS 06 doit être rejetée, ainsi que, par voie de conséquence, les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

#### DECIDE :

Article 1<sup>er</sup>: La requête du syndicat autonome des sapeurs-pompiers professionnels et des personnels administratifs et techniques spécialisés du département des Alpes-Maritimes (SA/SPP-PATS 06) est rejetée.

Article 2: Le présent jugement sera notifié au syndicat autonome des sapeurs-pompiers professionnels et des personnels administratifs et techniques spécialisés du département des Alpes-Maritimes (SA/SPP-PATS 06) et au ministre de l'intérieur et des outre-mer.

Copie en sera transmise au préfet des Alpes-Maritimes.

Délibéré après l'audience du 24 janvier 2023, à laquelle siégeaient :

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

Rendu public par mise à disposition au greffe le 14 février 2023.

Le président-rapporteur

L'assesseur le plus ancien

*signé*

*signé*

F. PASCAL

G. DUROUX

La greffière,

*signé*

E. GIALIS

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur et des outre-mer en ce qui le concerne ou à tous les commissaires 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° 2204623**

---

SCP BTSG<sup>2</sup>

---

Mme Sarah Kolf  
Rapporteure

---

Mme Tatiana Perez  
Rapporteure publique

---

Audience du 16 mars 2023  
Décision du 6 avril 2023

---

19-06-02-08-03-06

19-06-02-08-03-08

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Nice

(1<sup>ère</sup> Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 26 septembre 2022, la société civile professionnelle BTSG<sup>2</sup>, prise en la personne de Me Gasnier, agissant en qualité de liquidateur judiciaire de la société à responsabilité limitée VS Gestion hôtelière, et représentée par Me Ciussi, avocate, demande au tribunal de prononcer le remboursement du crédit de taxe sur la valeur ajoutée dont elle estime disposer au titre de la période du 1<sup>er</sup> janvier 2020 au 31 décembre 2020, d'un montant de 30 477 euros.

Elle soutient que :

- le refus d'accorder le remboursement demandé est contraire à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, qui a jugé dans un arrêt C-32/03 du 3 mars 2015 Fini H qu'un opérateur économique qui a cessé son activité soumise à la taxe sur la valeur ajoutée mais qui continue de supporter des charges liées à son ancienne activité doit toujours être regardé comme y étant assujetti ; contrairement à ce que soutient l'administration fiscale en défense, dans une interprétation incompatible avec le droit de l'Union, le droit à déduction peut donc subsister même si l'assujetti ne réalise plus d'opérations en aval ; en l'espèce, sa demande de remboursement litigieuse ne constitue ni un abus ni une fraude aux normes françaises et communautaires ;

- elle peut se prévaloir du § 130 de la doctrine administrative référencée BOI-TVA-DED-50-20-20-20150506.

Par un mémoire en défense, enregistré le 3 novembre 2022, le directeur départemental des finances publiques des Alpes-Maritimes conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir qu'aucun des moyens soulevés au soutien de la requête n'est fondé.

Par une ordonnance du 24 janvier 2023, la clôture d'instruction a été fixée au 7 février 2023.

La société BTSG<sup>2</sup> a produit un mémoire complémentaire le 2 février 2023 qui n'a pas été communiqué.

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 Mme Perez, rapporteure publique,
- et les observations de Me Ciussi, représentant la SCP BTSG<sup>2</sup>.

Considérant ce qui suit :

1. La société à responsabilité limitée (SARL) VS Gestion hôtelière, qui exploitait un établissement hôtelier à Roquebrune-Cap-Martin, a fait l'objet d'une procédure de redressement judiciaire et a été contrainte de céder son activité à un repreneur par un jugement en date du 5 novembre 2014, avant d'être placée en liquidation judiciaire le 25 mai 2015. Son liquidateur judiciaire, la société civile professionnelle (SCP) BTSG<sup>2</sup>, prise en la personne de Me Gasnier, a procédé, au cours de l'année 2020, au règlement de diverses factures. Par une demande du 27 juin 2022, la société BTSG<sup>2</sup> a sollicité, en qualité de liquidateur judiciaire de la SARL VS Gestion hôtelière, le remboursement d'un crédit de taxe sur la valeur ajoutée au titre de décembre 2020 d'un montant de 30 477 euros au titre de la période allant du 1er décembre 2020 au 31 décembre 2020, correspondant à la taxe sur la valeur ajoutée acquittée sur lesdites factures. Cette demande a fait l'objet d'une décision de rejet en date du 25 juillet 2022. Par la présente requête, la société requérante demande au tribunal de prononcer le remboursement de ce crédit de taxe sur la valeur ajoutée.

2. Aux termes de l'article 256 A du code général des impôts : « *Sont assujetties à la taxe sur la valeur ajoutée les personnes qui effectuent de manière indépendante une des activités économiques mentionnées au cinquième alinéa, quels que soient le statut juridique de ces personnes, leur situation au regard des autres impôts et la forme ou la nature de leur intervention. / (...) Les activités économiques visées au premier alinéa se définissent comme toutes les activités de producteur, de commerçant ou de prestataire de services (...)* ». Aux termes de l'article 271 du même code : « *I. 1. La taxe sur la valeur ajoutée qui a grevé les éléments du prix d'une opération imposable est déductible de la taxe sur la valeur ajoutée applicable à cette opération. / (...) IV. La taxe déductible dont l'imputation n'a pu être opérée peut faire l'objet d'un remboursement dans les*

*conditions, selon les modalités et dans les limites fixées par décret en Conseil d'Etat* ». La taxe sur la valeur ajoutée grevant les charges liées à l'activité taxable mais supportées postérieurement à la cessation de cette activité peut, sauf fraude ou abus, être récupérée par l'assujetti s'il existe un lien direct et immédiat entre ces charges et l'activité qui était exercée.

3. D'une part, la SCP BTSG<sup>2</sup> fait valoir, sans être contredite sur ce point par l'administration, avoir acquitté au cours de la période allant du 1er janvier 2020 au 31 décembre 2020, soit postérieurement à liquidation judiciaire de la SARL VS Gestion hôtelière, la taxe sur la valeur ajoutée grevant les frais ayant trait à cette procédure collective, notamment les honoraires d'avocats et d'experts comptables relatifs aux missions effectuées dans le cadre de la liquidation de la société et de la négociation d'un accord transactionnel. Ces charges, relatives à la réalisation de la cession de l'activité de la SARL VS Gestion Hôtelière, présentent un lien direct et immédiat à l'activité économique de gestion hôtelière auparavant exercée par cette dernière. Les éléments que la société requérante produit au soutien de ses allégations permettent de tenir pour établi qu'elle a acquitté, sur ces frais, la taxe sur la valeur ajoutée pour un montant total de 2 211,70 euros. Il n'est par ailleurs par allégué que la société requérante aurait eu une intention frauduleuse ou abusive ou qu'elle n'aurait pas satisfait aux autres conditions de déduction de la taxe sur la valeur ajoutée en litige. Par suite, la société requérante est fondée à soutenir que cette taxe doit être déduite en application des dispositions précitées de l'article 171 du code général des impôts. Enfin, le reste des pièces produites par la société requérante, à savoir des notes d'honoraires d'avocat peu précises quant à leur objet ou ayant trait à une procédure pénale (note d'honoraires du cabinet Klein n° 223631, état de frais et honoraires du cabinet Waquet-Farge-Hazan n° 2020001423, notes d'honoraires au temps passé du cabinet Tosca avocats n° 20041095 et 20080021) ou encore à la procédure introduite devant le tribunal administratif de Nice dans l'instance n° 1904732 (note d'honoraires du cabinet Klein n° 223494), ne permet pas d'établir que les prestations des cabinets d'avocat auraient eu pour objet la procédure collective en cours ou la préparation de l'accord transactionnel en date du 30 novembre 2018, et, par suite, qu'elles auraient eu un lien direct et immédiat avec l'activité auparavant exercée par la SARL VS Gestion hôtelière. Il en va de même des notes d'honoraires de la SARL Sofia Gestion relatives à des missions comptables, sans plus de précision sur l'objet de ces missions (factures n° 20040006700, 2002006421 et 19120006199). Enfin, la demande de frais en date du 10 janvier 2020 du tribunal de commerce de Nice pour un montant total de 1 985,68 euros ne mentionne pas le montant de la taxe sur la valeur ajoutée acquittée qui ne peut, dès lors, être admise ne déduction.

4. D'autre part, la SCP BTSG<sup>2</sup> soutient également, sans non plus être contredite sur ce point, avoir acquitté, au cours de la période allant du 1er janvier 2020 au 31 décembre 2020, la taxe sur la valeur ajoutée grevant les honoraires d'avocat engagés pour la défense de la SARL VS Gestion Hôtelière dans le cadre des procédures prud'homales engagées contre elle par ses anciens salariés avant l'ouverture de la procédure collective et concernant des réclamations nées antérieurement à la cession de son activité. Ces charges, eu égard à leur nature, doivent être regardées comme se rattachant par un lien direct et immédiat à l'activité économique exercée auparavant par la SARL VS Gestion hôtelière. Par les notes d'honoraires qu'elle produit, la société requérante établit avoir acquitté la taxe sur la valeur ajoutée pour un montant total de 16 309 euros sur les frais d'avocats engagés dans le cadre de ces contentieux de droit du travail. Dans ces conditions, et alors qu'il n'est pas allégué que la société aurait eu une intention frauduleuse ou abusive ou qu'elle n'aurait pas satisfait aux autres conditions de déduction de la taxe sur la valeur ajoutée en litige, la SCP BTSG<sup>2</sup> est fondée à soutenir que cette taxe doit être déduite en application des dispositions précitées de l'article 171 du code général des impôts. Toutefois, les notes d'honoraires de la SCP Klein datées de l'année 2019 ne sauraient être admises dès lors qu'elles qu'il n'est pas établi qu'elles auraient été acquittées au cours de la période au titre de laquelle le remboursement de taxe sur la valeur ajoutée est demandé (notes d'honoraires n° 223309 à 223326).

5. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens soulevés au soutien de la requête, que la SCP BTSG<sup>2</sup>, prise en la personne de Me Gasnier, agissant en qualité de liquidateur judiciaire de la SARL VS Gestion hôtelière, est fondée à demander le remboursement d'un crédit de taxe sur la valeur ajoutée d'un montant total de 18 521 euros au titre de la période du 1er janvier 2020 au 31 décembre 2020.

D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : L'Etat remboursera à la SCP BTSG<sup>2</sup>, prise en la personne de Me Gasnier, agissant en qualité de liquidateur judiciaire de la société à responsabilité limitée VS Gestion Hôtelière, un crédit de taxe sur la valeur ajoutée d'un montant de 18 521 (dix-huit-mille cinq-cent-vingt-et-un) euros au titre de la période du 1er janvier 2020 au 31 décembre 2020.

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

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à la société civile professionnelle BTSG<sup>2</sup>, prise en la personne de Me Gasnier, agissant en qualité de liquidateur judiciaire de la société à responsabilité limitée VS Gestion Hôtelière, et au directeur départemental des finances publiques des Alpes-Maritimes.

Délibéré après l'audience du 16 mars 2023, à laquelle siégeaient :

Mme Mear, présidente,  
Mme Kolf, conseillère,  
M. Cherief, conseiller,  
Assistés de Mme Sussen, greffière.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 6 avril 2023.

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

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

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NICE**

N°1901871

---

M. C. et autres

---

Mme Naïs Soler  
Rapporteuse

---

M. Nicolas Beyls  
Rapporteur public

---

Audience du 11 janvier 2023  
Décision du 1<sup>er</sup> février 2023

---

C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Nice

(4<sup>ème</sup> Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 24 avril 2019 et 30 mars 2021, M. C., Mme C., Mme C. et Mme R., représentés par Me Szeptowski, demandent au tribunal :

1°) d'annuler la délibération du 29 mars 2019 par laquelle le conseil municipal d'Antibes a approuvé son plan local d'urbanisme révisé en tant qu'elle classe les parcelles cadastrées section X n° Y et Z dans la liste des unités de paysage à protéger ;

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

Ils soutiennent que :

- l'inclusion des parcelles cadastrées section X n° Y et Z dans les unités de paysage à protéger est contradictoire avec les objectifs du rapport de présentation ;
- cette inclusion est entachée d'erreur manifeste d'appréciation ;
- elle porte atteinte au droit de propriété.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 26 février et 19 avril 2021, la commune d'Antibes, représentée par Me Ducroux, conclut au rejet de la requête, à ce qu'une somme de 2 000 euros soit mise à la charge des requérants au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et à ce que les requérants soient condamnés aux entiers dépens.

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

La clôture immédiate de l'instruction a été prononcée par ordonnance du 8 juin 2021.

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 M. Beyls, rapporteur public,
- et les observations de Me Mouakil, représentant la commune d'Antibes.

Considérant ce qui suit :

1. Le plan local d'urbanisme de la commune d'Antibes a été approuvé par une délibération du 13 mai 2011. Par une délibération du 12 juillet 2012, le conseil municipal a prescrit sa révision générale. Le projet de plan révisé a été arrêté par une délibération du 6 juillet 2018 et soumis à enquête publique du 22 octobre au 23 novembre 2018. Par une délibération du 29 mars 2019, le conseil municipal a approuvé la révision de son plan local d'urbanisme. Les requérants demandent l'annulation de cette délibération en tant qu'elle classe les parcelles cadastrées section X n° Y et Z dans la liste des unités de paysage à protéger.

Sur les conclusions aux fins d'annulation :

2. En premier lieu, d'une part, aux termes de l'article L. 151-4 du code de l'urbanisme dans sa rédaction applicable au litige : « *Le rapport de présentation explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement. / (...)* ». D'autre part, aux termes de l'article L. 151-19 du même code : « *Le règlement peut identifier et localiser les éléments de paysage et identifier, localiser et délimiter les quartiers, îlots, immeubles bâtis ou non bâtis, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger, à conserver, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique ou architectural et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur préservation leur conservation ou leur restauration. (...)* ».

3. En l'espèce, il ressort des pièces du dossier que le règlement identifie les parcelles des requérants, classées en secteurs UDb et UCb2, au titre d'une unité de paysage à protéger n° 230, d'une surface de 7 620 mètres carrés et prescrit leur préservation de tout aménagement et de toute construction. Par ailleurs, le rapport de présentation identifie ces mêmes parcelles au titre de la cartographie des espaces potentiellement urbanisables à court et moyen terme. Toutefois, d'une part le rapport de présentation précise bien que cette urbanisation n'est que potentielle. D'autre part, il ressort de la lecture de ce même rapport que les dispositions réglementaires fixées pour la zone UD visent la préservation du caractère de « ville-parc » en maintenant l'équilibre minéral/végétal existant et un cadre de vie qualitatif dans des espaces paysagers souvent fortement perceptibles ou de grande qualité écologique, que dans les secteurs UDa, UDb et UDC, le constat est le même que pour les zones UC, à savoir que la forme urbaine générée par les règles du plan local d'urbanisme précédent n'est pas toujours compatible avec les caractéristiques paysagères et environnementales alors que les règles proposées par le projet de révision du plan local d'urbanisme visent plutôt un développement urbain plus nuancé et un aspect qualitatif intensifié, qu'il est proposé pour la plupart des secteurs urbains du projet de révision du plan local

d'urbanisme des règles plus adaptées à la préservation du cadre de vie et de la qualité paysagère et enfin que dans le secteur UCb2 n°5, localisé dans le quartier de L'Estagnol, la qualité paysagère du secteur est assurée par la protection de plusieurs parcs et jardins et notamment les différents espaces libres des propriétés individuelles (serres). Dans ces conditions, la seule circonstance que les parcelles en litige auraient été identifiées au titre des espaces potentiellement urbanisables par le rapport de présentation n'est pas suffisante à démontrer qu'il existerait une contradiction entre l'identification des parcelles des requérants par le règlement au titre des unités de paysage à protéger et ce rapport de présentation.

4. En deuxième lieu, l'article L. 151-19 du code de l'urbanisme permet au règlement d'un plan local d'urbanisme d'édicter des dispositions visant à protéger, mettre en valeur ou requalifier un élément du paysage dont l'intérêt le justifie. Le règlement peut notamment, à cette fin, identifier un élément en raison de ses caractéristiques particulières. La localisation de la protection instituée, sa délimitation et les prescriptions le cas échéant définies, qui ne sauraient avoir de portée au-delà du territoire couvert par le plan, doivent être proportionnées et ne peuvent excéder ce qui est nécessaire à l'objectif recherché. Une interdiction de toute construction ne peut être imposée que s'il s'agit du seul moyen permettant d'atteindre l'objectif poursuivi.

5. En l'espèce, il ressort de la lecture du rapport de présentation que les activités agricoles et horticoles, aujourd'hui résiduelles sur le territoire antibois, ont engendré un paysage rural, composé notamment de serres agricoles, et que les auteurs du plan local d'urbanisme ont souhaité, pour des raisons historiques, protéger ce patrimoine caractéristique du paysage de la commune. Ce motif d'ordre historique trouve son fondement dans les dispositions de l'article L. 151-19 du code de l'urbanisme. Le rapport de présentation précise également que la qualité paysagère du quartier de L'Estagnol, où se situe l'unité de paysage en litige, est notamment assurée par la protection des différents espaces libres des propriétés individuelles dont les serres. Il est constant que les terrains des requérants, identifiés au titre des unités de paysage, sont couverts par des serres. Par suite, le choix des auteurs du plan local d'urbanisme d'instaurer une unité de paysage sur ces terrains est adéquat au regard de l'objectif poursuivi de protection du patrimoine caractéristique du paysage de la commune. A cet égard, la circonstance qu'il serait loisible aux requérants de retirer les serres présentes sur le terrain est inopérante à l'encontre de la délibération attaquée dont la légalité s'apprécie à la date de son approbation. Il suit de là que ce deuxième moyen doit être écarté.

6. En dernier lieu, aux termes de l'article L. 105-1 du code de l'urbanisme : *« N'ouvrent droit à aucune indemnité les servitudes instituées par application du présent code en matière de voirie, d'hygiène et d'esthétique ou pour d'autres objets et concernant, notamment, l'utilisation du sol, la hauteur des constructions, la proportion des surfaces bâties et non bâties dans chaque propriété, l'interdiction de construire dans certaines zones et en bordure de certaines voies, la répartition des immeubles entre diverses zones. / Toutefois, une indemnité est due s'il résulte de ces servitudes une atteinte à des droits acquis ou une modification à l'état antérieur des lieux déterminant un dommage direct, matériel et certain. Cette indemnité, à défaut d'accord amiable, est fixée par le tribunal administratif, qui tient compte de la plus-value donnée aux immeubles par la réalisation du plan local d'urbanisme approuvé ou du document en tenant lieu ».*

7. Il résulte de ces dispositions que seules les atteintes à des droits acquis ou les modifications à l'état antérieur des lieux résultant directement de l'institution de servitudes d'urbanisme peuvent ouvrir droit à indemnisation. A supposer que le plan d'urbanisme antérieur ait pu faire naître une plus-value sur les parcelles des requérants, d'une part ces derniers ne tenaient aucun droit acquis au maintien de ce plan, d'autre part, la servitude constituée par la mise en œuvre de règles de constructibilité plus restrictives, instaurée pour des motifs d'intérêt général, n'entraîne

pas en elle-même de modification à l'état antérieur des lieux. Dans ces conditions, les modifications régulièrement apportées à ce plan n'ont pu, dès lors, faire naître à leur profit de droit à une indemnité correspondant au manque à gagner qui résulterait pour eux de la nouvelle affectation prévue pour les parcelles en cause. Il suit de là que les requérants ne sont pas fondés à soutenir que l'institution d'une unité de paysage à protéger sur leurs parcelles porterait atteinte à leur droit de propriété.

8. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la substitution de motifs demandée par la commune, que les conclusions aux fins d'annulation présentées par les requérants doivent être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

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

10. Aucun dépens n'a été exposé au cours de la présente instance. Les conclusions présentées à ce titre par la commune d'Antibes ne peuvent donc qu'être rejetées.

DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : La requête de M. C., Mmes C. et Mme R. est rejetée.

Article 2 : M. C., Mmes C. et Mme R. verseront à la commune d'Antibes une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Les conclusions de la commune d'Antibes présentées au titre de l'article R. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à M. C., à Mme C., à Mme C., à Mme R., et à la commune d'Antibes.

Délibéré après l'audience du 11 janvier 2023, à laquelle siégeaient :

M. Bonhomme, président,  
Mme Soler, conseillère,  
M. Holzer, conseiller,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 1<sup>er</sup> février 2023.

La rapporteure,

Le président,

N. SOLER

T. BONHOMME

La greffière,

M.L. DAVERIO

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

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

## CONCLUSIONS

M. Nicolas BEYLS, rapporteur public

Audience du 11 janvier 2023

Affaire n° 1901871 – Consorts C.

**Monsieur le Président, Madame la conseillère, Monsieur le conseiller,**

Les requérants sont les propriétaires de deux parcelles cadastrées section X n° Y et Z situées dans le quartier de l'Estagnol à Antibes. Cette propriété est composée d'un mas de style provençal entouré d'un vaste terrain comportant des serres horticoles. Dans le cadre de la révision du PLU de la commune, approuvée par une délibération en date du 29 mars 2019, cette parcelle a été classée en zone urbaine. Toutefois, la partie du terrain abritant ces serres a été grevée d'une unité de paysage portant le n° 230 qui bride considérablement la constructibilité de la parcelle. C'est dans ce contexte que les requérants vous saisissent d'une demande d'annulation de la délibération du 29 mars 2019 en tant qu'elle greve leur terrain de cette unité de paysage. Cette demande nous paraît fondée compte tenu du contrôle de proportionnalité particulièrement exigeant auquel vous devrez vous livrer si vous faites application de la récente jurisprudence du Conseil d'Etat que nous allons mentionner dans quelques instants.

**A titre liminaire**, vous devrez identifier le fondement légal de cette unité de paysage, qui déroge à la constructibilité de principe des zones urbaines. Il ressort des écritures de la commune que les auteurs du PLU se sont fondés sur les dispositions des articles L. 151-19 et L. 151-23 du code de l'urbanisme. Ces articles permettent au règlement d'un PLU d'édicter des dispositions visant à protéger un élément du paysage pour deux types de motifs :

- 1) Les motifs d'ordre culturel, historique ou architectural relèvent des dispositions de l'article L. 151-19 du code de l'urbanisme.
- 2) Les motifs d'ordre écologique relèvent de l'article L. 151-23 du code.

En l'espèce, il ressort des écritures de la commune que les auteurs du PLU se sont fondés sur deux motifs pour instituer l'unité de paysage affectant le terrain appartenant aux requérants :

- 1) Un motif écologique : d'après la commune, l'institution de cette unité de paysage serait nécessaire à la satisfaction de l'objectif de maintien des continuités écologiques prévu par le second alinéa de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme
- 2) Un motif historique : d'après la commune, l'institution de cette unité de paysage serait nécessaire à la satisfaction de l'objectif de préservation du patrimoine agricole antibois.

A l'appui de leur demande, les requérants soutiennent que l'institution de cette unité de paysage sur leur terrain est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation. Ils vous suggèrent ainsi d'effectuer un contrôle restreint, vraisemblablement par transposition du type de contrôle exercé sur les classements de terrains dans les différentes zones réglementaires du PLU. Toutefois, le Conseil d'Etat a récemment jugé que la localisation et la délimitation d'un secteur protégé au sens de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme, d'une part, et les prescriptions édictées pour assurer sa préservation, d'autre part, doivent être proportionnées. Elles ne peuvent donc pas excéder ce qui est nécessaire à l'objectif recherché : en particulier, une interdiction de

toute construction ne peut être imposée que s'il s'agit du seul moyen permettant d'atteindre l'objectif poursuivi (voyez une décision n° 439453 du 14 juin 2021, *Société des Sables*, mentionné dans les tables du recueil Lebon). La jurisprudence du Conseil d'Etat prévoit donc un contrôle de proportionnalité, ce qui implique un contrôle normal sur l'appréciation portée par les auteurs du PLU sur la proportionnalité de la mesure d'inconstructibilité ainsi instituée.

**S'agissant du premier motif**, nous considérons que l'inconstructibilité litigieuse n'est pas nécessaire à la satisfaction de l'objectif de maintien des continuités écologiques prévu par le second alinéa de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme. En l'espèce, il est vrai que le PADD fait état de la nécessité de préserver et de remettre en bon état les « continuités écologiques constitutives de la trame verte à partir des corridors permettant de relier les réservoirs de biodiversité ». Toutefois, ni la carte figurant en page 27 du PADD ni la carte des continuums écologiques figurant en page 153 du rapport de présentation n'identifient le terrain en cause comme faisant partie d'un corridor écologique qui faciliterait les déplacements des espèces. Enfin, si la commune fait valoir, de façon très générale, que les zones urbaines de la commune d'Antibes abritent une faune particulièrement importante, comme des lézards, des amphibiens ou des écureuils, rien ne prouve que cela soit le cas du terrain des requérants. Ce terrain se situe d'ailleurs dans un secteur urbanisé et il est entouré de plusieurs immeubles collectifs. Dans ces conditions, l'inconstructibilité litigieuse vise à préserver une continuité écologique inexistante. Elle n'est donc pas nécessaire à la satisfaction de l'objectif de maintien des continuités écologiques prévu par le second alinéa de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme.

**S'agissant du second motif**, nous considérons que l'inconstructibilité litigieuse n'est pas nécessaire à la satisfaction de l'objectif de préservation du patrimoine agricole antibois. Certes, il ressort du rapport de présentation que l'horticulture et l'arboriculture ont tenu une place importante sur une bonne partie du territoire communal jusque dans les années 1960. Les auteurs du plan local d'urbanisme ont souhaité, pour des raisons historiques, protéger les vestiges de ce passé agricole, et plus particulièrement les serres. Toutefois, les serres couvrant le terrain des requérants ne présentent aucun intérêt patrimonial. Composées de ferraille et de plastique sombre, elles sont de conception récente et elles présentent un aspect médiocre. Ces serres ne sont pas le témoignage d'un savoir-faire acquis au fil des générations, comme le sont par exemple les restanques. Dans ces conditions, l'inconstructibilité litigieuse vise à préserver des serres dépourvues de tout intérêt historique. Elle n'est donc pas nécessaire à la satisfaction de l'un des objectifs de préservation prévus à l'article L. 151-19 du code de l'urbanisme.

**PCMNC à l'annulation de la délibération du 29 mars 2019 approuvant le PLU révisé de la commune d'Antibes en tant qu'elle institue une « unité de paysage » affectant les parcelles cadastrées section X n° Y et Z** (motifs retenus : l'institution de cette unité de paysage n'est pas nécessaire à la satisfaction de l'objectif de maintien des continuités écologiques prévu par le second alinéa de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme ; elle n'est pas non plus nécessaire à la satisfaction de l'un des objectifs de préservation prévus à l'article L. 151-19 du même code en l'absence d'intérêt historique des serres présentes sur ces parcelles)