



LA LETTRE DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE NICE

n° 44 – novembre 2020

SOMMAIRE

COMPETENCE	1
CONTRIBUTIONS ET TAXES	1
FONCTIONNAIRES ET AGENTS PUBLICS	2
NATURE ET ENVIRONNEMENT	3
POLICE	4
PROCEDURE	5
TRAVAIL ET EMPLOI	7
URBANISME ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	7



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.

COMPETENCE

N° 1 : REPARTITION DES COMPETENCES ENTRE LES ORDRES DE JURIDICTION - Ordre de juridiction compétent pour connaître d'une action en décharge de l'obligation de payer procédant d'un acte de recouvrement - Contestations relatives à la mise en œuvre des règles propres à la procédure collective - Compétence du juge de la procédure collective

Mme C. a fait l'objet de plusieurs avis à tiers détenteurs émis en vue du recouvrement de cotisations de taxe d'habitation et d'impôt sur le revenu. Elle avait été placée, antérieurement, en liquidation judiciaire simplifiée par un jugement du tribunal de commerce de Cannes du 15 décembre 2015. Elle a saisi le tribunal en vue d'obtenir la décharge de l'obligation de payer ces impositions en se prévalant de ce que son placement en liquidation judiciaire simplifiée faisait obstacle à l'émission d'actes de poursuites.

La juridiction administrative est compétente pour connaître des contestations relatives au recouvrement des impositions mentionnées au premier alinéa de l'article L. 199 du livre des procédures fiscales lorsqu'elles portent sur l'existence de l'obligation de payer, le montant de la dette, l'exigibilité de la somme réclamée ou tout autre motif ne remettant pas en cause l'assiette et le calcul de l'impôt. Toutefois, le tribunal de la procédure collective est, quelle que soit la nature des créances en cause, seul compétent pour

connaître des contestations relatives à la mise en œuvre des règles propres à la procédure collective. Par conséquent, le tribunal a estimé qu'en invoquant l'impossibilité d'émettre des actes de poursuites après le placement en liquidation judiciaire et la méconnaissance des articles L. 622-7 et L. 622-21 du code de commerce, Mme C. soulevait une contestation relative à la mise en œuvre des règles propres de la procédure collective. Dès lors, le tribunal a jugé que la requête avait été portée devant une juridiction incompétente pour en connaître.

Cf. TC, 13 avril 2015, MM. Martini c/ Ministère des finances et des comptes publics, n° 3988, au Recueil.

TA Nice, 4^{ème} chambre, 10 juillet 2020, Mme C., n° 1704728, Mme Rousselle, pdt, M. Herold, rapp., M. Tukov, rapp. publ.

Ce jugement fait l'objet d'un appel

CONTRIBUTIONS ET TAXES

N° 2 : GENERALITES - Recouvrement - Prescription de l'action en recouvrement - Recevabilité à l'encontre du premier acte permettant de soulever le moyen - Application d'un délai raisonnable d'un an en l'absence de mention des voies et délais de recours

Mme B. a saisi le tribunal en vue d'obtenir la décharge de l'obligation de payer diverses impositions à la suite de plusieurs actes de poursuite. La requérante se prévalait notamment de la prescription de l'action en recouvrement.

En application des dispositions de l'article R. 281-3-1 du livre des procédures fiscales, un tel moyen n'est recevable qu'à condition d'être soulevé à l'encontre du premier acte permettant de l'invoquer (1). L'absence de mention des voies et délais de recours sur l'acte de poursuite ou sur la décision rejetant la réclamation fait en principe obstacle à ce qu'une telle irrecevabilité soit opposée.

En l'espèce, la requérante avait fait l'objet d'un précédent acte de poursuite à l'encontre duquel elle aurait pu invoquer la prescription de l'action en recouvrement. Si la décision rejetant l'opposition formée par la requérante contre cet acte ne comportait pas la mention des voies et délais de recours, le tribunal a relevé qu'un délai de plus de huit ans s'était écoulé depuis la notification de cet acte et qu'ainsi la requérante ne serait pas recevable à exercer un recours juridictionnel contre cette décision en application du principe selon lequel il ne peut être exercé de recours juridictionnel au-delà

d'un délai raisonnable (2). Par conséquent, le tribunal a estimé que Mme B. n'était pas recevable à se prévaloir du moyen tiré de la prescription de l'action en recouvrement.

(1) Cf. CE, 27 juillet 2012, M. et Mme Manseau, n° 331748, aux Tables.

(2) Cf. CE, Section, 31 mars 2017, Ministre des finances et des comptes publics c/ M. Amar, n° 389842, au Recueil.

TA Nice, 4^{ème} chambre, 10 juillet 2020, Mme B., n° 1700939, Mme Rousselle, pdt, Mme Mahé, rapp., M. Tukov, rapp. publ.

FONCTIONNAIRES ET AGENTS PUBLICS

N° 3 : DISCIPLINE – Sanctions - Contrôle du juge de l'excès de pouvoir - Caractère fautif des faits - Contrôle normal - Proportionnalité de la sanction - Contrôle normal

Il appartient au juge de l'excès de pouvoir, saisi de moyens en ce sens, de rechercher si les faits reprochés à un agent public ayant fait l'objet d'une sanction disciplinaire constituent des fautes de nature à justifier une sanction et si la sanction retenue est proportionnée à la gravité de ces fautes.

Il ressort des pièces du dossier que Mme B. a été affectée au service neurologie du 1^{er} décembre 2016 au 10 juin 2016 puis, à compter de juin 2018, au service néphrologie. Le 2 mars 2017, elle a fait l'objet d'un rapport circonstancié établi par le cadre de santé, aux termes duquel il lui était reproché « un non-respect de sa fiche de poste, des consignes et des directives, ainsi que des réponses inadaptées apportées à sa hiérarchie, un manque de respect, et un comportement agressif envers ses collègues ». Le 1^{er} octobre 2018, alors affectée en néphrologie, Mme B. a fait l'objet d'un nouveau rapport lui reprochant un « oubli de commande de denrées alimentaires et hydriques, de petits déjeuners, un défaut de commande sur les repas clients, des oublis et manques dans la gestion des commandes et des stocks, une absence de gestion des couverts et de la vaisselle, un non-respect des horaires de travail, une agressivité verbale envers certains soignants et collègues, une difficulté dans la commande des régimes particuliers (problèmes de texture notamment) et dans la distribution de compléments nutritionnels (sucre donné aux patients diabétiques) ». A la suite de ce rapport circonstancié, Mme B. a été entendue le 19 novembre 2018 lors d'un entretien disciplinaire au cours duquel elle a nié les faits reprochés et a fait part de son souhait de reconversion professionnelle. Elle s'est néanmoins engagée par courriel du 19 novembre 2018 à améliorer ses pratiques professionnelles et comportementales. Le 31 janvier 2019, Mme B. a fait l'objet d'un troisième rapport circonstancié aux termes duquel le cadre de santé indique « que depuis le mois de novembre, les équipes AS-ASH travaillant sur le poste d'office et prenant la suite de poste de Mme B. sont dans le rattrapage constant des erreurs de commandes de repas et des défauts de transmissions de cet agent », et fait état d'un défaut de prise en charge

des patients du fait du non-respect des protocoles alimentaires de patients greffés, diabétiques en insuffisance rénale, de nature à mettre en danger la vie de ces patients, d'un manque d'implication et de communication. Sur la base des trois rapports susmentionnés, le directeur du CHU a saisi le conseil de discipline. Le rapport disciplinaire établi à cet effet fait état de « prestations non adaptées entraînant une mise en danger des patients », « mise en danger de l'équilibre alimentaire et ionique chez les patients en insuffisance rénale », « non-respect des consignes et des directives données par l'encadrement », « réponses inadaptées à la hiérarchie – manque de respect envers la hiérarchie et ses collègues de travail », « comportement agressif envers ses collègues » et « non-respect de la fiche de poste ». Si Mme B. se prévaut d'évaluations professionnelles positives et des attestations de collègues de travail, au demeurant peu circonstanciées, afin de démontrer son professionnalisme et son attitude irréprochable dans le travail, ces éléments, ne sont pas de nature à remettre en cause la matérialité des faits qui se sont produits à compter de mars 2017 dans deux services différents. Ces faits, qui révèlent un manque d'investissement, de compétences et de communication, sont constitutifs de fautes disciplinaires de nature à justifier une sanction.

Toutefois, la sanction retenue doit être proportionnée à la gravité des fautes commises. Or, eu égard au grade de Mme B., qui doit assurer ses fonctions notamment sous le contrôle des aides-soignants et des infirmiers, et à la circonstance que l'intéressée n'a jamais fait l'objet préalablement à l'exclusion en litige d'une sanction disciplinaire, le directeur du CHU, en prononçant à son encontre une exclusion temporaire de fonctions sans traitements pour une durée de deux ans dont un an avec sursis, a pris en l'espèce une sanction disproportionnée.

Cf. CE, Ass., 13 novembre 2013, M. Dahan, n° 347704, au Recueil.

TA Nice, 2^{ème} chambre, 10 juillet 2020, Mme B., n° 1904307, M. Pouget, pdt, Mme Villemejeanne, rapp., Mme Marzoug, rapp. publ.

N° 4 : CONTENTIEUX DE LA FONCTION PUBLIQUE – Décisions insusceptibles de recours - Mesure d'ordre intérieur - Décision de retrait d'un sapeur-pompier volontaire de la liste des infirmiers de garde sur une base hélicoptée

Le retrait d'un sapeur-pompier volontaire de la liste des infirmiers de garde sur une base hélicoptée de la sécurité civile de Cannes-Mandelieu n'a pas pour effet de priver l'intéressé de réaliser des gardes et de participer aux missions de sécurité civile qui lui sont dévolues en vertu de l'article L. 723-3 du code de la sécurité intérieure. En outre, si le requérant était régulièrement appelé à faire partie de l'équipage d'un hélicoptère de la sécurité civile avant l'intervention de la décision litigieuse, cette dernière ne saurait être regardée comme de nature à amoindrir ses responsabilités ou à amenuiser ses perspectives de carrière dès lors qu'elle concerne une activité exercée à titre non-professionnel comme le prévoit l'article L. 723-5 du code de la sécurité intérieure. Par ailleurs, la mesure

litigieuse n'a eu aucune incidence sur le montant des indemnités horaires perçues par l'intéressé et n'a pas porté atteinte à l'exercice de ses droits et libertés ou à ses droits et prérogatives que ce dernier tient de sa qualité de sapeur-pompier volontaire. Enfin, il n'est démontré ni même soutenu que le requérant aurait fait l'objet d'une discrimination, seul l'intérêt du service ayant prévalu dans la mesure où l'attitude distante et potentiellement conflictuelle de l'intéressé à l'égard du chef de la base hélicoptère et du reste de l'équipage de l'hélicoptère était susceptible de compromettre la sécurité des missions de secours assurées par cet équipage.

Par suite, le retrait du requérant de la liste des infirmiers de garde sur cette base hélicoptère présente le caractère d'une mesure d'ordre intérieur, qui ne fait pas grief et n'est donc pas susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir.

Cf. CE, 25 septembre 2015, Mme Bourjolly, n° 372624, au Recueil.

TA Nice, 6^{ème} chambre, 24 juin 2020, M. Y., n° 1701749, M. Emmanuelli, pdt, M. Beyls, rapp., Mme Belguèche, rapp. publ.

NATURE ET ENVIRONNEMENT

N° 5 : INSTALLATIONS CLASSEES POUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT – Régime juridique – Obligation de remise en état - Application d'une prescription trentenaire en vertu d'un principe général du droit- Notification de la cessation d'activité à l'administration – Absence de notification de l'arrêt définitif de l'exploitation en l'espèce - Délai de prescription trentenaire courant à compter de la date à laquelle les services de l'Etat ont constaté la disparition du site d'exploitation

L'obligation de remise en état du site est applicable aux installations de la nature de celles soumises à autorisation en application du titre 1er du livre V du code de l'environnement alors même qu'elles auraient cessé d'être exploitées avant l'entrée en vigueur de la loi du 19 juillet 1976, dès lors que ces installations demeurent susceptibles de présenter les dangers ou inconvénients énumérés à l'article L. 511-1 de ce code. Dans cette hypothèse, l'obligation de remise en état du site pèse sur l'ancien exploitant ou, si celui-ci a disparu, sur son ayant droit. Il incombe ainsi à l'exploitant d'une installation classée, à son ayant droit ou à celui qui s'est substitué à lui, la mise en œuvre des mesures permettant de remettre en état le site qui a été le siège de l'exploitation dans l'intérêt, notamment, de la santé ou de la sécurité publique et de la protection de l'environnement.

Les pouvoirs de police spéciale conférés par la loi à l'autorité administrative peuvent, par leur objet et leur nature mêmes, être exercés par celle-ci à toute époque et vis à vis de tout détenteur d'un bien qui a été le siège de l'exploitation d'une installation classée, dès lors que s'y manifestent des dangers ou inconvénients de la nature de ceux

auxquels la législation des installations classées a pour objet de parer.

Toutefois, les principes dont s'inspire l'article 2262 du code civil font obstacle à ce que le préfet impose à l'exploitant, à son ayant-droit ou à la personne qui s'est substituée à lui, la charge financière des mesures à prendre au titre de la remise en état d'un site lorsque plus de trente ans se sont écoulés depuis la date à laquelle la cessation d'activité a été portée à la connaissance de l'administration, sauf dans le cas où les dangers ou inconvénients présentés par le site auraient été dissimulés.

Le SIVOM du canton de Bar-sur-Loup a exploité une usine d'incinération d'ordures ménagères, après autorisation délivrée le 4 décembre 1968 sur le fondement de la loi du 19 décembre 1917 relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes. Eu égard à la nature des activités accueillies sur le site, qui relèvent du régime de l'autorisation des installations classées, le SIVOM, en sa qualité de dernier exploitant connu, est soumis à une obligation de remise en état en vertu des dispositions des articles L. 511-1 et suivants et de l'article R. 512-39-5 du code de l'environnement.

Il résulte de l'instruction qu'un incendie a eu lieu sur le site le 24 octobre 1978, impactant le four d'incinération. Il résulte également de l'instruction et notamment des rapports remis par l'inspection des installations classées, que l'exploitation s'est poursuivie au moins jusqu'en 1980. Il est constant que le SIVOM n'a pas notifié à l'autorité administrative compétente l'arrêt définitif de l'exploitation de l'installation d'incinération, ainsi que l'exigeaient les dispositions alors applicables de l'article 34 du décret du 1er septembre 1977 pris en application de la loi du 19 juillet 1976 abrogeant la loi du 19 décembre 1917. Si, en mars 2005, date de visite des inspecteurs des ICPE chargés de répertorier les anciens sites industriels, le site d'exploitation en cause n'avait pas été retrouvé, attestant ainsi d'une cessation d'activité au plus tard à cette date, aucun élément ni aucune pièce versés aux débats ne permettent de déterminer la date à laquelle l'administration aurait eu connaissance, par tout moyen, de la cessation d'exploitation de l'usine d'incinération, de nature à faire ainsi courir le délai de prescription trentenaire au profit du SIVOM de Bar-sur-Loup. Par suite, et dès lors qu'à la date d'édiction de l'arrêté litigieux, la cessation définitive de l'exploitation de l'usine était intervenue depuis moins de trente ans, le syndicat requérant, débiteur de l'obligation de remise en état du site, n'est pas fondé à soutenir que le préfet des Alpes-Maritimes a méconnu la prescription trentenaire.

Cf. CE, Ass., 8 juillet 2005, Société Alusuisse-Lonza-France, 247976, au Recueil, CE, 13 novembre 2019, Commune de Marennes, 416860, au Recueil.

TA Nice, 6^{ème} chambre, 24 juin 2020, Syndicat intercommunal à vocation multiple du canton de Bar-sur-Loup, n° 1705391, M. Emmanuelli, pdt, Mme Gazeau, rapp., Mme Belguèche, rapp. publ.

Ce jugement fait l'objet d'un appel

POLICE

N° 6 : POLICE GENERALE – Tranquillité publique – Manifestations sportives – Arrêté préfectoral interdisant la circulation de supporters de football – Mesure proportionnée

Les dispositions de l'article L. 332-16-2 du code du sport permettent au préfet de restreindre la liberté d'aller et venir des personnes se prévalant de la qualité de supporter d'une équipe ou se comportant comme tel sur les lieux d'une manifestation sportive et dont la présence est susceptible d'occasionner des troubles graves pour l'ordre public.

Saisi par une association sportive, le tribunal administratif de Nice rejette la demande d'annulation de l'interdiction de circulation de toute personne se prévalant de la qualité de supporter du club de football de l'Association sportive Saint-Etienne (ASSE) dans plusieurs communes du département du 12 au 13 mai 2018 à l'occasion d'une rencontre avec l'Association sportive (AS) de Monaco au Stade Louis II de Monaco.

Le tribunal a estimé que la mesure était nécessaire et proportionnée, eu égard notamment aux importants troubles à l'ordre public causés par les supporters de l'ASSE au cours de précédentes rencontres. Il a également relevé qu'un arrêté du ministre d'Etat de la Principauté a interdit l'entrée et la présence de personnes se prévalant de la qualité de supporters de l'ASSE du vendredi 11 au samedi 12 mai 2018 à minuit au motif d'un risque de troubles à l'ordre public par les supporters stéphanois. Dans ces conditions, et alors que plusieurs groupes de supporters de l'ASSE avaient appelé à ne pas respecter cet arrêté et à se rendre à Monaco, il existait un risque qu'ils soient expulsés de la Principauté vers le département des Alpes-Maritimes. Par suite, en prenant la mesure d'interdiction litigieuse, le préfet n'a commis aucune erreur d'appréciation.

TA Nice, 5^{ème} chambre, 30 juin 2020, Association F., n° 1805144 - 180594, M. Silvestre-Toussaint, pdt, Mme Kieffer, rapp., M. Taormina, rapp. publ.

Ce jugement fait l'objet d'un appel

N° 7 : POLICE GENERALE – Tranquillité publique – Manifestations à caractère politique – Arrêté préfectoral portant interdiction de manifester – Mesure proportionnée

Les dispositions de l'article L. 2214-4 du code général des collectivités territoriales disposent que le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique incombe à l'Etat seul dans les communes où la police est étatisée, et que dans ces mêmes communes, l'Etat a la charge du bon ordre quand il se fait occasionnellement de grands rassemblements d'hommes. Aux termes du 1° de l'article L. 2215-1 du même code, si l'autorité investie des pouvoirs de police estime que la manifestation projetée est de nature à troubler l'ordre public, elle l'interdit par un arrêté qu'elle notifie immédiatement aux signataires de la déclaration de manifester.

Il appartient aux autorités de l'Etat d'assurer la préservation de l'ordre public et sa conciliation avec les libertés fondamentales que sont notamment la liberté d'aller et venir, la liberté d'expression et celle de manifester qui en est le corollaire. L'existence d'une atteinte à l'ordre public de nature à justifier une telle interdiction doit être appréciée objectivement, indépendamment du comportement des personnes qu'elles visent dès lors que leur seule présence serait susceptible d'occasionner des troubles graves pour l'ordre public, tant sur les lieux du rassemblement et de la dispersion que sur le trajet de la manifestation.

Le tribunal administratif a rejeté le recours contre l'arrêté par lequel le préfet des Alpes-Maritimes a interdit les manifestations et les rassemblements sur les territoires de Nice, Villefranche-sur-Mer, Eze, Saint-Jean-Cap-Ferrat, Beaulieu-sur-Mer, Cap d'Ail et La Turbie lors du déplacement des présidents de la République française et chinoise dans le département les 24 et 25 mars 2019. Le tribunal a estimé que le préfet avait pu légalement se fonder sur les atteintes à l'ordre public susceptibles d'être causées par les manifestations et rassemblements en amont et au cours de la visite des présidents ainsi que sur la gravité de la menace terroriste sur le territoire national et l'activation du plan Vigipirate de niveau 2.

TA Nice, 5^{ème} chambre, 17 juillet 2020, M. T., n° 1902491, M. Silvestre-Toussaint, pdt-rapp., M. Taormina, rapp. publ.

Ce jugement fait l'objet d'un appel

N° 8 : POLICES SPECIALES – Arrêté préfectoral interdisant l'exercice de fonctions auprès de mineurs accueillis – Erreur d'appréciation – Absence

Les dispositions des articles L. 227-4 et L. 227-10 du code de l'action sociale et des familles permettent à l'autorité administrative, pour assurer la protection des mineurs bénéficiant d'un mode d'accueil collectif à caractère éducatif hors du domicile parental à l'occasion des vacances ou des loisirs, de prononcer une mesure d'interdiction temporaire ou permanente d'exercer une fonction particulière ou quelque fonction que ce soit auprès de ces mineurs, ou d'exploiter des locaux les accueillant ou de participer à l'organisation des accueils, lorsqu'il existe des risques pour la santé et la sécurité physique ou morale de ces mineurs. Une telle mesure d'interdiction, laquelle constitue une mesure de police administrative, est prise en tenant compte de la seule circonstance que la participation de l'intéressé à un accueil de mineurs ou à son organisation présente des risques pour la santé et la sécurité physique ou morale des mineurs, indépendamment de l'exercice de toute poursuite pénale.

Le tribunal a rejeté le recours dirigé contre l'arrêté interdisant l'exercice, par un prêtre et pendant cinq ans, de quelque fonction que ce soit auprès des mineurs accueillis dans le cadre de l'article L. 227-4 du code de l'action sociale et des familles. Le tribunal a estimé que la circonstance que le requérant fait l'objet d'une procédure pénale en cours pour des faits à caractère sexuel sur mineur de moins de quinze ans était de nature à justifier la

mesure litigieuse, dont les effets dans le temps sont limités.

TA Nice, 5^{ème} chambre, 17 juillet 2020, M. C., n° 1803796, M. Silvestre-Toussaint, pdt-rapp., M. Taormina, rapp. publ.

PROCEDURE

N° 9 : PROCEDURES INSTITUTEES PAR LA LOI DU 30 JUIN 2000 – Référé tendant au prononcé de mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale (art. L. 521-2 du code de justice administrative) – Pouvoirs et devoirs du juge - Mesures susceptibles d'être ordonnées par le juge des référés- Demande d'autorisation de travail

L'article L. 744-11 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile prévoit que l'accès au marché du travail peut être autorisé au demandeur d'asile lorsque l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, pour des raisons qui ne sont pas imputables au demandeur, n'a pas statué sur la demande d'asile dans un certain délai à compter de l'introduction de la demande. Ce délai, fixé à neuf mois, a été ramené à six mois par l'article 49 de la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.

Il résulte des dispositions de l'article L. 743-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile que l'attestation de demande d'asile délivrée à l'étranger lors de l'enregistrement de sa demande vaut autorisation provisoire de séjour. L'administration a, dès lors, entaché sa décision d'une erreur de droit en retenant, à tort, que le requérant, titulaire d'une attestation de demandeur d'asile et dont la demande d'asile a été présentée en février 2019, ne pouvait pas présenter une demande d'autorisation de travail en application de l'article L. 744-11 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile alors que, de surcroît, l'article R. 5221-14 du code du travail prévoit expressément que le titulaire d'une autorisation provisoire de séjour peut présenter une telle demande. Par suite, la décision, qui rejette comme irrecevable la demande d'autorisation de travail présentée au bénéfice de M. F., a porté une atteinte grave et manifestement illégale à son droit d'asile et à son droit au travail.

Il y a lieu d'enjoindre au préfet des Alpes-Maritimes d'instruire la demande d'autorisation de travail présentée par l'entreprise A. dans le délai de huit jours à compter de la notification de la présente ordonnance, sous astreinte de 50 euros par jour de retard passé ce délai. En revanche, il n'y a pas lieu, à la date à laquelle le juge des référés statue et alors que la demande d'autorisation de travail n'a pas été examinée par l'autorité administrative, d'enjoindre au préfet des Alpes-Maritimes de délivrer au requérant, ainsi qu'il le demande, l'autorisation de travail sollicitée.

TA Nice, 1^{ère} chambre, 20 mai 2020, Mme F., n° 2001974, M. Pascal, juge des référés

N° 10 : PROCEDURES INSTITUTEES PAR LA LOI DU 30 JUIN 2000 – Référé tendant au prononcé

de mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale (art. L. 521-2 du code de justice administrative) - Conditions d'octroi de la mesure demandée - Urgence (oui) - Interdiction faite à une société d'exercer son activité pendant six mois- Conséquences économiques et financières du fait de la fermeture avérées

La délibération de la commission locale d'agrément et de contrôle (CLAC) du Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) interdisant à la société de sécurité privée requérante d'exercer son activité pendant six mois est à effet immédiat et a pour conséquence, en l'absence de caractère suspensif du recours préalable obligatoire présenté devant la commission nationale d'agrément et de contrôle du CNAPS, de mettre fin brutalement à son activité et de la priver du chiffre d'affaires qu'elle aurait normalement réalisé pendant six mois. En outre l'annulation, en raison de la crise sanitaire née de l'épidémie de covid-19, d'évènements tels que le Festival de Cannes 2020 et le Cannes Lions International Festival of Creativity a privé la société requérante des recettes liées à ces évènements qui avaient assuré une part importante de son chiffre d'affaires annuel au cours de l'année 2019. Compte tenu des difficultés économiques de cette société qui ont encore été accrues par le maintien de la fermeture de nombreux établissements de nuit dans un contexte de sortie de l'état d'urgence sanitaire, de l'obligation de payer ses quatorze salariés actuellement employés en CDI et du montant mensuel des charges dont elle est redevable envers l'URSSAF, la sanction en litige, de par sa durée, est susceptible d'entraîner de graves répercussions sur sa situation financière, voire sa liquidation. Enfin, l'interdiction temporaire d'exercer prononcée par la CLAC entraînera, dans un contexte concurrentiel accru, la perte irrémédiable d'une clientèle composée d'établissements réputés de la Côte d'Azur que la société requérante, créée en 2008, a mis plusieurs années à conquérir. Eu égard aux conséquences économiques et financières de la délibération litigieuse, la condition d'urgence caractérisée au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative doit être regardée comme démontrée.

Cf. CE, 28 octobre 2011, SARL PCRL Exploitation, n° 353553, juge des référés

TA Nice, 22 août 2020, Société X, n° 2003246, M. Beyls, juge des référés

N° 11 : PROCEDURE INSTITUTEES PAR LA LOI DU 30 JUIN 2000 – Référé tendant au prononcé de mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale (art. L. 521-2 du code de justice administrative) - Articulation de la police générale du maire avec la police spéciale de l'état d'urgence sanitaire confiée à l'Etat – Possibilité pour le maire d'obliger à porter le masque sur le territoire de la commune à condition qu'une telle mesure soit justifiée par des raisons impérieuses liées à des circonstances locales (oui en l'espèce)

Par la loi du 9 juillet 2020, le législateur a organisé la sortie de l'état d'urgence sanitaire et institué, à ce titre, pour une période courant du 11 juillet 2020 au 30 octobre 2020, une police spéciale

donnant aux autorités de l'Etat mentionnées à l'article 1^{er} de la loi du 9 juillet 2020 et l'article 1^{er} du décret du 10 juillet 2020 pris pour son application, la compétence, dans l'intérêt de la santé publique et aux seules fins de lutter contre la propagation de l'épidémie de covid-19 pour édicter les mesures générales ou individuelles visant à réglementer la circulation des personnes. Le II de l'article 1^{er} du décret du 10 juillet 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans les territoires sortis de l'état d'urgence sanitaire et dans ceux où il a été prorogé, prévoit que dans les cas où le port du masque n'est pas prescrit par ce décret, le préfet de département est habilité à le rendre obligatoire, sauf dans les locaux d'habitation, lorsque les circonstances locales l'exigent. L'annexe 1 de ce décret impose en outre aux personnes de plus de 11 ans, le respect des mesures d'hygiène et de distanciation sociale en tout lieu et en toute circonstance et, le cas échéant, le port du masque systématique lorsque les mesures de distanciation physique ne peuvent être garanties.

En vertu de ses pouvoirs de police générale, le maire est compétent, y compris pendant la période transitoire de sortie d'état d'urgence sanitaire définie par la loi du 9 juillet 2020, pour prendre les mesures de police générale nécessaires au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques dans sa commune, lorsque des raisons impérieuses liées à des circonstances locales en rendent l'édiction indispensable et à condition de ne pas compromettre, ce faisant, la cohérence et l'efficacité de celles prises dans ce but par les autorités compétentes de l'Etat.

Par un arrêté du 31 juillet 2020 le maire de Nice a rendu obligatoire de 10h à 1h du matin, du 3 août 2020 au 7 août 2020 inclus, le port d'un masque de protection couvrant le nez et la bouche, sur certaines voies publiques délimitées par un périmètre et, en dehors de ce périmètre, lorsqu'un déplacement, un croisement ou la circulation de personnes sur les voies publiques ne permettent pas d'assurer le respect des règles de distanciation sociale.

Il résulte de l'instruction que les caractéristiques du tissu urbain de la commune de Nice et les caractéristiques économiques liées à la forte attractivité touristique de la ville ont pu conduire, à bon droit, le maire de Nice à considérer qu'existaient des raisons impérieuses liées à des circonstances locales propres à celle-ci et qui exigeraient que soit prononcée sur son territoire, aux heures d'affluence liées à la particularité touristique de la commune, soit de 10h à 1h du matin et dans certaines rues limitativement énumérées, en vue de lutter contre la propagation de l'épidémie de covid-19, une interdiction de se déplacer sans port d'un masque de protection. L'édiction d'une telle interdiction, circonscrite dans le temps, sur une plage horaire et pour une durée de seulement 5 jours jusqu'au 7 août 2020, comme dans l'espace ne peut enfin être regardée comme étant susceptible de nuire à la cohérence des mesures prises, dans l'intérêt de la santé publique, par les autorités sanitaires compétentes, dès lors que le port du masque est, en vertu du décret du 10 juillet 2020, rendu obligatoire dans certains lieux et espaces publics.

Il suit de là que l'arrêté du maire de la commune de Nice pris en application de son pouvoir de police générale, d'une portée limitée dans le

temps et dans l'espace, impose des restrictions justifiées par les circonstances locales et ne nuit pas à la cohérence des mesures prises par l'Etat. Par suite, cet arrêté, pris par une autorité compétente, ne peut être regardé comme portant à la liberté d'aller et venir et au droit de chacun au respect de sa liberté personnelle une atteinte grave et manifestement illégale.

Rappr. CE, 17 avril 2020, Commune de Sceaux, n° 440057, aux Tables.

TA Nice, 5 août 2020, M. L. et Mme P., n° 2003001, Mme Gazeau, juge des référés.

N° 12 : PROCEDURES INSTITUTEES PAR LA LOI DU 30 JUIN 2000 – Référé tendant au prononcé de toutes mesures utiles (art. L. 521-3 du code de justice administrative) – Conditions d'octroi de la mesure demandée – Application à une hélisurface

Il résulte des dispositions de l'article D. 132-6 du code de l'aviation civile et des articles 1^{er}, 11 et 13 de l'arrêté du 6 mai 1995 relatif aux aérodromes et autres emplacements utilisés par les hélicoptères que l'utilisation d'un terrain quelconque pour du transport public à la demande, du travail aérien, des vols privés, ainsi qu'aux vols de mise en place correspondants, au titre de l'usage d'une hélisurface, ne requiert aucune autre formalité administrative préalable, sauf si elle est située dans certaine zone, que l'information du directeur interrégional du contrôle de l'immigration et de la lutte contre l'emploi des clandestins compétent. Il suffit au pilote commandant de bord, à l'exploitant ou à l'utilisateur de l'hélicoptère d'obtenir l'accord de la personne ayant la jouissance du terrain d'une part pour les mouvements de l'aéronef et d'autre part, pour que les représentants de la force publique et les agents de l'Etat chargés de la vérification des conditions d'utilisation de l'hélicoptère, ainsi que les agents des douanes, puissent pénétrer sur le terrain. Il convient, en outre, de prendre toute mesure appropriée pour signaler l'existence de l'hélisurface pour éviter les dangers pouvant résulter de son utilisation, notamment si l'hélisurface est accessible au public. S'agissant d'une hélistation, il résulte des dispositions de l'article D.211-1 du code de l'aviation civile et de l'article 7 de l'arrêté du 6 mai 1995 précité que sa création et sa mise en service sont subordonnées à une autorisation préfectorale fixant les conditions de son exploitation.

S'agissant de la condition relative à l'urgence, M. B., qui fait état de la dangerosité et du bruit consécutifs au survol de sa propriété par des hélicoptères, n'apporte, toutefois, aucun élément précis sur les nuisances sonores et les risques résultant de l'aménagement, à quatre-vingt mètres de sa résidence secondaire et en contre bas de celle-ci, d'une aire destinée à accueillir des hélicoptères. Il ne résulte pas de l'instruction que le requérant a demandé au préfet, ainsi que le prévoit l'article 11 précité de l'arrêté du 6 mai 1995 précité s'agissant d'une installation située à moins de 150 mètres de son habitation, de faire cesser les nuisances sonores répétitives ou d'interdire l'utilisation d'hélicoptères en cas de nuisances phoniques portant une atteinte grave à la tranquillité du voisinage. Il ne résulte, par ailleurs, d'aucun élément du dossier que le trafic aérien à partir de cette aire pourrait augmenter dans de brefs délais. La commune de Saint Etienne de

Tinée soutient, en revanche, que l'installation d'une aire pour les hélicoptères répond à l'intérêt général d'assurer les secours d'urgence indispensables à une station de sports d'hiver et d'été. Par suite, à la date de la présente ordonnance, le requérant ne justifie pas de l'urgence à ordonner l'arrêt ou la limitation de l'activité à partir de cette aire d'hélicoptères.

S'agissant de la condition relative à l'absence de contestation sérieuse, M. B. fait valoir que la construction et la mise en service de l'aire d'hélicoptères litigieuse a été réalisée sans autorisation administrative préalable. Il ne résulte, toutefois, pas de l'instruction que la mise en service de cette aire d'hélicoptères, qui est éloignée du centre de la station d'Auron et dont l'utilisation actuelle correspond à la fréquentation occasionnelle d'une hélisurface telle que définie par les limites posées à l'article 11 de l'arrêté du 6 mai 1995, était subordonnée à une autorisation administrative préalable. La circonstance que des mouvements commerciaux de transport de touristes y sont assurés n'implique pas la délivrance d'une autorisation administrative d'exploitation dès lors que les mouvements restent, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, limités.

TA Nice, 1^{ère} chambre, 20 mai 2020, M. B., n° 1901504, M. Pascal, juge des référés

TRAVAIL ET EMPLOI

N° 13 : TRANSFERTS – Reprise du personnel en cas de transfert – Salariés protégés – Applicabilité au transfert d'une entité économique autonome conservant son identité et dont l'activité est poursuivie par le nouvel employeur – Existence – Notion d'entité économique autonome – Application au cas d'espèce

Les dispositions de l'article L. 1224-1 du code du travail trouvent à s'appliquer en cas de transfert par un employeur à un autre employeur d'une entité économique autonome, conservant son identité, dont l'activité est poursuivie et reprise par le nouvel employeur. Constitue une entité économique un ensemble organisé de personnes et d'éléments corporels et incorporels permettant l'exercice d'une activité économique qui poursuit un objectif propre (1).

Saisi par Mme R., le tribunal administratif a rejeté le recours dirigé contre la décision de la ministre du travail autorisant le transfert du contrat de travail de la requérante.

Il ressort des pièces du dossier que l'unité opérationnelle « Global Administration » (GA), qui dispose d'une comptabilité autonome, fonctionne à l'aide d'un ensemble de 99 salariés affectés intégralement à cette unité, qui a fait l'objet d'un transfert de la société B. vers la société G. Cette unité comprend des managers et des assistantes telles que Mme R. Le responsable de l'unité GA France, qui fixe les objectifs assignés aux managers, est placé sous l'autorité d'un cadre mondial. Il s'agit ainsi d'un ensemble de personnels doté d'une organisation hiérarchique propre lui permettant de fonctionner de façon autonome. En outre, cette unité dispose de moyens d'exploitation propres, tels que des ordinateurs et des logiciels. Ces actifs ont

été intégralement transférés à la société G. Il ressort des pièces du dossier que l'ensemble de ces moyens humains et matériels concourt à l'exercice d'une activité spécifique, poursuivant un objectif propre, à savoir la fourniture de services de secrétariat à certains cadres de la société B. tels que la gestion d'agendas, l'organisation de déplacements et le traitement de notes de frais. Cette activité spécifique doit donc être considérée comme disposant d'une finalité économique propre. Suite à son transfert à la société G., elle est autonome de la société B. et apparaît donc comme détachable de l'activité de cette société. Par suite, le caractère d'entité économique autonome de l'activité transférée devant être regardé comme établi, c'est par une exacte appréciation des circonstances de l'espèce que le ministre du travail a autorisé le transfert du contrat de travail de Mme R. en application des dispositions de l'article L. 1224-1 du code du travail.

(1) Cf. CE, 1^{er} juin 2011, Sociétés Bureau Veritas et Egis Avia, n° 341323, aux Tables.

TA Nice, 5^{ème} chambre, 16 juin 2020, Mme R., n° 1705028, M. Silvestre-Toussaint, pdt, Mme Kieffer, rapp., M. Taormina, rapp. publ.

URBANISME ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

N° 14 : CONTRIBUTIONS DES CONSTRUCTEURS AUX DEPENSES D'EQUIPEMENT PUBLIC - Participation dans le cadre d'un programme d'aménagement d'ensemble (PAE) - Conséquence de l'absence de réalisation de l'intégralité des équipements publics annoncés à la date prévue par la délibération du conseil municipal approuvant le PAE - Restitution de l'ensemble des sommes versées antérieurement à cette date ou impossibilité de percevoir la participation correspondante établie postérieurement à cette date (en l'espèce, rétablissement)

D'une part, il résulte des dispositions de l'article L. 332-9 du code de l'urbanisme que l'adoption d'un programme d'aménagement d'ensemble doit permettre de conduire, à l'occasion d'un projet d'urbanisme, dans un ou plusieurs secteurs du territoire communal, la réalisation, dans un délai et pour un coût déterminés, d'un ensemble d'équipements publics, dont tout ou partie des dépenses peut être mis à la charge des constructeurs, correspondant aux besoins actuels des habitants du secteur et à ceux qui résulteront d'une ou plusieurs opérations de construction, sans que ces équipements soient uniquement liés à une opération de construction isolée. L'absence de réalisation de l'intégralité des équipements publics annoncés à la date prévue par la délibération du conseil municipal approuvant un programme d'aménagement d'ensemble entraîne la restitution des sommes versées antérieurement à cette date, si elle est demandée, ou l'impossibilité de percevoir la participation correspondante, lorsque cette dernière est établie postérieurement à cette date. D'autre part, il résulte des dispositions de l'article L. 332-11 du même code que la taxe locale d'équipement, si

elle avait été instituée dans la commune concernée, redevient exigible en l'absence de réalisation de l'intégralité des équipements publics annoncés à la date prévue par la délibération du conseil municipal approuvant un programme d'aménagement d'ensemble. Il appartient au juge qui estime que la participation, à caractère non fiscal, instituée en application de l'article L. 332-9 précité, n'est pas due, de rechercher d'office si le rétablissement de plein droit de la taxe locale d'équipement est susceptible de limiter le montant de la restitution ou de la décharge qu'il prononce. La restitution ou la décharge intégrale ne peut être prononcée que si l'instruction ne permet pas d'établir si la commune avait établi, et à quel taux, la taxe locale d'équipement à la date de délivrance du permis de construire.

Les sociétés G. et M. se sont engagées, par convention signée le 12 janvier 2010 avec la commune de Beausoleil en application de l'article L. 332-10 du code de l'urbanisme, à verser leur participation au titre du PAE sous forme d'exécution de travaux pour un montant de 466 267 euros. La société G. et la société M. soutiennent avoir réalisées les travaux tels que prévu par cette convention et, en outre, s'être acquittées respectivement de sommes complémentaires de 31 770,64 euros et de 29 610,88 euros. Il n'est pas sérieusement contesté par la commune de Beausoleil que les équipements publics n'ont pas été réalisés à la date prévue par le PAE. Ainsi, en l'absence de la réalisation de l'intégralité des équipements publics annoncés à la date prévue, et alors qu'il résulte de l'instruction que la taxe locale d'équipement n'a pas été instituée sur le territoire de la commune de Beausoleil, les sociétés requérantes sont fondées à demander la restitution des sommes versées au titre de leur participation au PAE.

Cf. CE, 20 janvier 2016, commune d'Amanvillers, n° 371685, aux Tables.

TA Nice, 2^{ème} chambre, 10 août 2020, Sociétés M. et G., n° 1700598, M. Pouget, pdt, Mme Villemejeanne, rapp., Mme Marzoug, rapp. publ.

Directeur de la publication :

Pascale Rousselle, Présidente du Tribunal

Comité de rédaction :

Tatiana Kieffer, Barbara Le Guennec, Dorothee Gazeau, Marc Herold, Christophe Tukov, Frédéric Pascal,
Patrick Soli, Géraldine Sorin

ISSN : 1954-2097

@@

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE NICE

18 avenue des fleurs

06 NICE

Tél : 04 92 04 13 13

Fax : 04 93 55 78 31

www.ta-nice.juradm.fr

Commentaire TA Nice, 10 juillet 2020, Mme B., n° 1700939

Anouck Laüt, Doctorante en droit public, Université Côte d'Azur, CERDACFF

Une nouvelle précision par le juge administratif, de l'étendue de ses célèbres jurisprudences *Czabaj* (CE, *Czabaj*, 13 juillet 2016, n°387763) et *Amar* (CE, 31 mars 2017, n°389842, *Ministre des finances c. Amar*), démontrant la portée croissante et pérenne du délai de recours raisonnable.

Le nécessaire encadrement du délai de recours contre les décisions administratives - La saisine de la juridiction administrative a longtemps été conditionnée aux recours formés contre une décision dans les deux mois à compter de sa notification ou de sa publication selon la nature de l'acte contesté, conformément à l'article R 421-1 du Code de justice administrative. Dans le prolongement de ce principe, le contentieux administratif faisait une application stricte des dispositions de l'article R. 421-5 du code de justice administrative, selon lequel « *les délais de recours contre une décision administrative ne sont opposables qu'à la condition d'avoir été mentionnés, ainsi que les voies de recours, dans la notification de la décision.* » En ce sens et en l'absence de la mention des délais et voies de recours dans la décision en cause, l'éventuelle contestation de celle-ci devenait perpétuelle – un avantage certain à la faveur des administrés. Autrement dit, soit la décision comportait les mentions requises et pouvait être contestée par son destinataire dans les deux mois suivant la notification ou la publication de l'acte, soit, la décision ne comportait pas lesdites mentions et entraînait, indéfiniment, l'ouverture des voies de recours au bénéfice de son destinataire. Cette dernière hypothèse nécessitait, selon le Conseil d'État un encadrement plus favorable à la préservation du principe de sécurité juridique. En effet, la Haute juridiction administrative a estimé nécessaire de limiter dans le temps la faculté offerte aux administrés de contester les décisions notifiées ou publiées ne comportant pas la mention des délais et voies de recours.

L'avènement d'un délai prétorien structurant le contentieux administratif - C'est dans le célèbre arrêt rendu par l'assemblée du Conseil d'État le 13 juillet 2016 (CE, *Czabaj*, 13 juillet 2016, n°387763), qu'un nouveau délai de forclusion a été consacré. Désormais, la contestation des décisions administratives ne comportant pas la mention des délais et voies de recours ne pourra être mise en œuvre qu'à la condition de respecter un délai raisonnable, lequel ne saurait, en principe, excéder une année, sauf circonstances particulières dont se prévaudrait le requérant. Le point de départ du délai de recours a été précisé et il est admis que celui-ci court à compter de la date de la notification de la décision ou de celle à laquelle il est établi que le requérant en a eu connaissance.

Une création prétorienne d'application constante - Le respect de ce nouveau délai de forclusion s'est progressivement étendu à l'ensemble du contentieux administratif. (*Voir en ce sens, notamment : CE, 31 mars 2017, n°389842, Ministre des finances c. Amar, concernant la présentation d'une réclamation préalable ; 9 mars 2018, n° 401386, Communauté d'agglomération du pays ajaccien concernant le plein contentieux des titres exécutoires CE, 18 mars 2019, n° 417270, Jounda Nguégoh, concernant les décisions implicites de rejet ; CE, 25 septembre 2020, n°430945 concernant la notification d'un arrêté, ou plus récemment, CE,*

12 octobre 2020, n°429185, concernant la contestation du rejet implicite d'un recours gracieux). Le récent jugement rendu par le tribunal administratif de Nice (TA Nice, 4ème chambre, 10 juillet 2020, Mme B., n° 1700939) en est une nouvelle illustration. Dans le présent jugement, la requérante, Mme B., a saisi le tribunal administratif de Nice en vue d'obtenir la décharge de l'obligation de payer diverses impositions, survenue à la suite de différents actes de poursuite. La requérante se prévaut notamment de la prescription de l'action en recouvrement.

Les faits étaient les suivants : Mme B. s'est rendue redevable d'une dette fiscale correspondant à l'impôt sur le revenu et aux majorations y afférentes. La somme litigieuse a été mise en recouvrement le 31 juillet 1998 par voie de rôle. Un commandement de payer aux fins de saisie vente lui a été délivré en date du 27 octobre 2016 auquel elle s'est opposée le 31 octobre 2016. Un second commandement de payer aux fins de saisie vente lui a été délivré le 16 novembre 2016 auquel elle s'est également opposée le 22 novembre suivant. Le 30 novembre 2016, l'administration fiscale a accusé réception de la première opposition à poursuite du 31 octobre 2016 qui, en l'absence de réponse dans un délai de deux mois, avait fait l'objet d'une décision implicite de rejet. Mme B demande alors au tribunal administratif de déclarer prescrite l'action en recouvrement du montant de la dette fiscale et de la déclarer déchargée de l'obligation de payer cette imposition.

Cependant, l'article R 281-3-1 du livre des procédures fiscales dispose que les contestations relatives au recouvrement doivent, « *sous peine d'irrecevabilité, être présentée(...) dans un délai de deux mois à partir de la notification : a) De l'acte de poursuite dont la régularité en la forme est contestée ; b) De tout acte de poursuite si le motif invoqué porte sur l'obligation de payer ou le montant de la dette ; c) Du premier acte de poursuite permettant d'invoquer tout autre motif.* » En ce sens, c'est bien la contestation du premier acte de poursuite à l'encontre de la requérante qui lui permettrait d'invoquer la prescription de l'action en recouvrement.

Or, le tribunal a relevé que Mme B avait eu connaissance d'un premier acte de poursuite, à savoir, un avis à tiers détenteur en date du 7 avril 2009 qui lui a été notifié et pour lequel elle ne conteste pas la réception. Mme B a d'ailleurs procédé à la contestation de cet acte de poursuite auprès du trésorier payeur. Il est alors établi que Mme B. a bien eu connaissance du premier acte de poursuite : une condition essentielle au déclenchement du délai raisonnable, laquelle conforte à nouveau la théorie de la connaissance acquise (CE, 7ème / 2ème SSR, 11 décembre 2013, n°365361). Cependant, la requérante n'a pas invoqué la prescription de l'action en recouvrement lors de cette contestation, qu'elle estime pourtant prescrite depuis le 31 janvier 2004. La requérante soutient pourtant être recevable à invoquer le motif de la prescription, dès lors que la décision de rejet de son opposition en date du 7 juin 2009, ne comporte pas les mentions des délais et voies de recours.

Le tribunal a alors rappelé le raisonnement constant appliqué par les juges depuis la jurisprudence Czabaj selon lequel : « *si le non-respect de l'obligation d'informer l'intéressée sur les voies et les délais de recours, ou l'absence de preuve qu'une telle information a bien*

été fournie, ne permet pas que lui soient opposés les délais de recours fixés par le code de justice administrative, le destinataire de la décision ne peut exercer de recours juridictionnel au-delà d'un délai raisonnable ».

En l'espèce, huit années se sont écoulées entre la décision de rejet de l'administration fiscale et le présent recours exercé par la requérante. Or, conformément à l'application du délai de raisonnable, celui-ci ne saurait excéder un an. Le tribunal administratif de Nice a donc estimé à bon droit que la requérante n'était plus recevable à se prévaloir du moyen tiré de la prescription de l'action en recouvrement « *compte tenu de son caractère tardif* ».

La recherche controversée d'une conciliation entre droit au recours et sécurité juridique- Ce jugement s'inscrit dans le prolongement de la volonté des juges de préserver un équilibre entre le droit de recours et le principe de sécurité juridique. Ce dernier, ainsi que l'a rappelé le tribunal administratif de Nice dans la présente affaire « *implique que ne puisse être remises en cause sans conditions de délai des situations consolidées par l'effet du temps (et) fait obstacle à ce que puisse être contestée indéfiniment une décision administrative individuelle qui a été notifiée à son destinataire.* » Cette application jurisprudentielle devenue pérenne, démontre une fois de plus la recherche d'une juste conciliation entre les différents intérêts et la préservation des droits et principes fondamentaux, à savoir en l'espèce : la garantie du droit au recours et le maintien de la sécurité juridique, indispensables à la bonne administration de la justice. Si cette création prétorienne n'a pas fait l'objet d'un consentement unanime, notamment en raison de l'affaiblissement du droit au recours des administrés, la portée de cette jurisprudence n'en n'est pas moins remarquable. Symbole de sa fonction créatrice, l'apparition du délai raisonnable dans le contentieux administratif illustre l'exercice délicat qui incombe parfois au juge, de concevoir des normes complémentaires, garantes de l'équilibre de la justice.

**Commentaire TA Nice, 24 juin 2020, Syndicat intercommunal à vocation multiple du
canton de Bar-sur-Loup, n° 1705391**

Anne Rainaud, MCF HDR droit public, CERDACFF, Université Côte d'Azur

L'article 4 de la Charte de l'environnement énonce une obligation claire : « toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement dans les conditions définies par la loi ». Or, la mise en œuvre de ce principe du droit de l'environnement n'est pas toujours aisée car d'autres règles de droit peuvent être invoquées pour échapper à cette contrainte, en l'occurrence le principe général du droit relatif à la prescription trentenaire (article 2262 du code civil).

L'affaire soumise au Tribunal administratif de Nice est relative à la question de la remise en état d'un site qui a été le siège d'une activité suffisamment polluante pour être soumise au régime de l'autorisation préalable. En l'espèce, sur le fondement de la loi du 19 décembre 1917 relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes, un SIVOM de l'arrière pays grassois a exploité une usine d'incinération d'ordures ménagères, depuis l'autorisation délivrée en 1968. Cette activité fut ensuite soumise à la loi du 19 juillet 1976 sur les installations classées pour la protection de l'environnement (« ICPE », abrogeant la loi de 1917) et à son décret d'application du 1er septembre 1977. A compter du 24 octobre 1978, un incendie s'est produit sur le site avec des conséquences sur le fonctionnement du four d'incinération mais avec une poursuite d'activité au moins jusqu'en 1980. Une incertitude apparaît au sujet de la date de la cessation d'activité. En 2005, des inspecteurs des ICPE chargés de répertorier les anciens sites industriels, attestent d'une cessation d'activité au plus tard à cette date puisqu'ils ne trouvent aucune trace du site d'exploitation en cause. A une date récente, le préfet prend un arrêté qui oblige le SIVOM à remettre en état le site en vertu des dispositions pertinentes du code de l'environnement (articles L. 512-6-1 du code de l'environnement pour les ICPE soumises à autorisation, L. 512-7-6 pour les ICPE soumises à enregistrement et L. 512-12-1 pour les ICPE soumises à déclaration). En effet, les exploitants d'installations classées pour la protection de l'environnement sont tenus, lors de la cessation de leur activité, de remettre leur site en état, de le dépolluer, en fonction d'un nouvel usage déterminé.

Le SIVOM a invoqué, en vain, à son profit l'application de la prescription trentenaire pour éviter d'avoir à supporter la charge financière de la dépollution. Or, cet argument ne sera pas ici recevable pour des considérations de temps. Pourtant, ce moyen de droit joue parfois en la faveur de certains exploitants ce qui implique alors que la société nationale hérite souvent de l'obligation de remise en état d'un site pollué.

1. Le délai de prescription trentenaire court à compter de la date de la cessation de l'activité.

Pour apprécier la situation, il est nécessaire de pouvoir être fixé sur deux questions relatives à la chronologie de l'activité mise en cause.

a. Première question : quand a lieu la cessation d'activité (avant ou après 1977) ?

En effet, en vertu de la jurisprudence du Conseil d'État (CE, 13 novembre 2019, commune de Marne, n° 416860 ; CE 8 juillet 2005, Alusuisse Lonza, n°247976), tout dépend de la date à laquelle l'exploitant a cessé son activité. « *Lorsque l'installation a cessé de fonctionner avant l'entrée en vigueur du décret du 21 septembre 1977 pris pour l'application de la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, qui a créé l'obligation d'informer le préfet de cette cessation, et hors le cas où les dangers ou inconvénients présentés par le site ont été dissimulés, le délai de prescription trentenaire*

court à compter de la date de la cessation effective de l'activité ». Dans l'affaire soumise au Conseil en 2019, la pollution d'un site résultait d'une activité menée par la société Saint-Gobain qui avait exploité, entre 1872 et 1920, une fabrique de soude et d'engrais chimique. Saint Gobain n'était évidemment pas soumise au décret de 1977. La date de cessation d'activité étant connue, la prescription trentenaire a joué en sa faveur.

Dans l'espèce tranchée par le Tribunal administratif, l'incendie étant intervenu en 1978, il est alors certain que le SIVOM était tenu par deux règles au moins du décret du 21 septembre 1977 quant à l'obligation de remise en état du site et quant à l'obligation de déclaration de cessation d'activité au préfet. Or, le SIVOM n'a jamais fait la moindre déclaration en ce sens.

b. Seconde question : quand commence à courir le délai de prescription lorsque la cessation postérieure à 1977 n'a pas été déclarée en préfecture ?

La jurisprudence avait indiqué que le point de départ de la prescription trentenaire était la déclaration de cessation d'activité (Cass civ 3, 27 mai 2010, n°09-13438) ou à défaut, la date à laquelle la cessation d'exploitation avait été portée à la connaissance de l'Administration (CE, 8 juillet 2005, Alusuisse Lonza, n°247976). Dans ce cas d'espèce, si on sait que la date de cessation est postérieure à 1977, on ignore cependant la date effective de la cessation d'activité, faute pour le SIVOM d'avoir respecté les mesures qui s'imposaient. En ne se soumettant pas à cette obligation, la prescription ne peut pas commencer à courir au profit de l'exploitant. Le Tribunal indique qu' « *aucun élément ni aucune pièce versés aux débats ne permettent de déterminer la date à laquelle l'administration aurait eu connaissance, par tout moyen, de la cessation d'exploitation de l'usine d'incinération, de nature à faire ainsi courir le délai de prescription trentenaire au profit du SIVOM* ». Le seul indice fiable est celui donné par l'inspection des ICPE qui atteste d'une absence d'activité en 2005. En conséquence, la cessation définitive de l'exploitation de l'usine était intervenue depuis moins de trente ans et l'obligation de remise en état en vertu des dispositions des articles L. 511-1 et suivants et de l'article R. 512-39-5 du code de l'environnement s'impose à l'ancien exploitant de l'usine d'incinération. L'administration peut contraindre les personnes en cause à prendre les mesures imposées et, en cas de défaillance de celles-ci, y faire procéder d'office et à leurs frais (CE 8 juillet 2005, Alusuisse Lonza, req. n°247976). L'exploitant doit remettre le site dans un état tel qu'il ne s'y manifeste aucun des dangers ou inconvénients mentionnés à l'article L. 511-1 du code de l'environnement (santé ou de la sécurité publique et de la protection de l'environnement).

Si dans cette espèce, l'exploitant sur lequel pèse la charge financière de la remise en état du site est bien identifié, soumis à l'obligation de remise en état du site à défaut de prouver une date de cessation d'activité, cela n'est pas toujours le cas.

2. La prescription trentenaire dont peut se prévaloir un exploitant est sans conséquence sur l'exercice par le préfet de ses pouvoirs de police administrative dans le domaine des ICPE.

L'application de la prescription trentenaire ne fait que faire glisser la charge de la remise en état du site sur une autre personne, l'État le plus souvent, plus rarement le propriétaire du terrain négligent (CE, 29 juin 2018, n°400677). En effet, l'obligation peut ou doit selon les cas, être supportée par la communauté nationale. La décision « Commune de Marenne » précitée indique clairement en application des dispositions relatives à la police des sites et sols pollués, codifiées à l'article L. 556-3 du code de l'environnement, que, « *en cas de pollution des sols due à l'activité d'une ancienne*

installation classée pour la protection de l'environnement pour laquelle l'État ne peut plus mettre en demeure l'ancien exploitant ou une personne s'y étant substituée, ou le cas échéant toute autre personne qui y serait tenue, de procéder à la dépollution du site, en raison soit de la disparition ou de l'insolvabilité de ce dernier, soit de l'expiration du délai de prescription de l'obligation de remise en état reposant sur lui, l'État peut, sans y être tenu, financer lui-même, avec le concours financier éventuel des collectivités territoriales, des opérations de dépollution au regard de l'usage pris en compte, dont il confie la réalisation à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) ou à un autre établissement public compétent. Dans le cas toutefois où il apparaît que la pollution d'un sol présente un risque grave pour la santé, la sécurité et la salubrité publiques ou pour l'environnement, il incombe à l'État de faire usage de ses pouvoirs de police en menant notamment des opérations de dépollution du sol, pour assurer la mise en sécurité du site, compte tenu de son usage actuel, et remédier au risque grave ayant été identifié ».

L' article 4 de la Charte de l'environnement selon lequel « toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement » s'exerce ainsi dans des limites légales qui en réduisent la portée et laisse perplexe sur la mise en œuvre du principe du pollueur-payeur quant à son imputabilité.

Commentaire TA de Nice, 17 juillet 2020, M. T., n° 1902491

Marie-Odile Diemer, Maître de conférences de droit public, CERDACFF, Université Côte d'Azur

Retour sur la liberté de manifester

« *La liberté est la règle, la restriction de police l'exception* », quel étudiant ou enseignant en droit n'a pas cette phrase - prononcée par le commissaire du gouvernement Corneille dans ses conclusions sur l'arrêt *Baldy* du 10 août 1917- qui résonne en lui dès lors que l'on évoque une mesure de police administrative prise par les autorités publiques compétentes ?

Le jugement du Tribunal administratif de Nice s'inscrit dans cette tradition de recherche d'un équilibre entre préservation de l'ordre public et sa conciliation avec les libertés fondamentales dans le cadre précis des interdictions de manifester.

Un contexte chronologique du jugement atypique - Toute atteinte supposée aux libertés fondamentales que causerait un acte administratif, et qui conduit à la saisine du juge administratif afin de faire annuler ou suspendre ce dernier, a été particulièrement scrutée - et les jugements et ordonnances systématiquement commentés – dans le contexte de l'état d'urgence sanitaire.

Pourtant, bien que rendu au cours de l'été 2020, la chronologie procédurale qui a conduit le tribunal administratif de Nice à rendre le jugement ci-après commenté, est particulièrement originale. En effet, les atteintes à la liberté de manifester côtoient souvent l'office de juge des référés dont on a pu mesurer la particulière vitalité ces derniers mois (CE, ord. 13 juin 2020, 440846, 440856, 441015 ; ord. 6 juillet 2020, 441257, 441263, 441384).

En l'espèce, le jugement se situe totalement hors du cadre procédural exceptionnel de l'année 2020 ou d'une procédure d'urgence puisque l'arrêté attaqué portant interdiction de manifester et de se rassembler sur certains territoires des Alpes-Maritimes date du 22 mars 2019 pour des événements s'étant déroulés les 24 et 25 mars 2019 (en l'occurrence les déplacements simultanés des présidents de la République populaire de Chine et de la République française). Plus encore, la saisine du juge date du 23 mai 2019, postérieurement donc, aux événements susmentionnés.

Cela n'a pas empêché le tribunal de rappeler les principes en la matière et les modalités classiques de contrôle du juge administratif à l'égard d'une mesure de police. Écartant rapidement le moyen tiré de l'insuffisance de motivation et soulignant l'inopérance des moyens tirés de l'atteinte à la présomption d'innocence et au droit à un procès équitable, ce jugement est surtout l'occasion de rappeler les mécanismes habituels de contrôle du juge dans le champ précis de la liberté de manifester.

Une mesure de police préfectorale – La mesure de police peut être nationale ou bien locale, spéciale ou générale, municipale ou préfectorale. Ces distinctions sont classiquement ramassées dans la catégorie de « concours de police » mais la question juridique qui se posait au juge n'était pas de cet ordre. En l'espèce, l'arrêté attaqué a bien été pris dans le cadre des articles L. 2214-4 et L. 2215-1 du Code général des collectivités territoriales qui organisent la compétence préfectorale au surplus de la compétence municipale en la matière, notamment dans le cadre des rassemblements. Ces articles se combinent avec ceux du Code de sécurité intérieure qui précisent sans détours que « *si l'autorité investie des pouvoirs de police estime que la manifestation projetée est de nature à troubler l'ordre public, elle l'interdit par un arrêté qu'elle notifie immédiatement aux signataires de la déclaration* » (article L. 211-4 du CSI).

Mesure de police et contrôle de proportionnalité – L'identité du contrôle juridictionnel des mesures de police est placée sous la bannière de la proportionnalité et ce, depuis le célèbre arrêt Benjamin (CE, 19 mai 1933). Le TA n'y déroge pas en rappelant dès le considérant n° 2 que « *l'existence d'une atteinte à l'ordre public de nature à justifier une telle interdiction doit être appréciée objectivement, indépendamment du comportement des personnes qu'elles visent dès lors que leur seule présence serait susceptible d'occasionner des troubles graves pour l'ordre public* ». La balance entre troubles à l'ordre public et préservation des libertés fondamentales est ainsi un exercice acquis depuis de nombreuses décennies par le juge administratif. Il recherche les motifs de la décision, et soumet la mesure au « triple test de proportionnalité », c'est-à-dire en vérifiant que la mesure est adaptée, nécessaire, et proportionnée à la défense de l'ordre public. Dans cette perspective le juge rappelle d'abord le contexte dans lequel s'inscrit l'interdiction : multiples conflits sociaux et gravité de la menace terroriste tant sur le plan national que local - même s'il ne le confronte pas immédiatement à l'évènement justifiant l'interdiction (les déplacements de deux chefs d'État). Le juge rappelle également les bases de la légalité d'une mesure de police : cette dernière ne devant pas être générale et absolue et devant être strictement délimitée. Enfin, le tribunal précise que « *le requérant n'établit pas qu'auraient pu être prises des mesures moins contraignantes de nature à éviter les troubles graves à l'ordre public susceptibles de se produire* » et conclut à la proportionnalité des mesures prises.

La consistance et le régime juridique de la liberté de manifester - Dans ce contexte, l'on pourrait être porté à croire que la liberté devient l'exception, et que peu d'arrêtés cèdent devant le test de proportionnalité.

Pourtant, il faut rappeler que cette liberté est particulièrement protégée. Le tribunal souligne d'ailleurs à deux reprises son importance en concluant au caractère fondamental de la liberté d'aller et venir, d'expression et de manifester rendant ainsi cette dernière, autonome. Pourtant dans le considérant n° 2 il évoque une liberté de manifester qui est le corollaire de la liberté d'expression.

Qu'en est-il dans les textes ? Il est difficile de trouver dans les textes une protection de la liberté de manifester, littéralement, en tant que telle. Au sein du bloc de constitutionnalité, l'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme de 1789, dispose que : « *Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi* » imposant déjà une mise en perspective avec le respect de l'ordre public et ne rendant pas nécessairement synonyme expression et rassemblement. Le Conseil constitutionnel consacre quant à lui un *droit à l'expression collective des opinions* (18 janv. 1995, n° 94-352 DC). Au niveau européen, l'article 10 de la Charte des droits de l'Union européenne ainsi que l'article 11 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme protègent une liberté de réunion pacifique ou l'expression des convictions en public.

Jamais vraiment nommée donc, son régime juridique est pourtant organisé en France, mais législativement, et dans le Code de sécurité intérieure, qui n'est pas particulièrement assimilable à une charte des libertés, ou sinon une charte des libertés très encadrées. Ainsi les articles L. 211-1 à L. 211-4 du CSI sont regroupés au sein d'un « Chapitre Ier : Prévention des atteintes à l'ordre public lors de manifestations et de rassemblements » puis d'une « Section 1 : Manifestations sur la voie publique ».

Cette liberté est d'autant plus encadrée et organisée qu'il existe même un régime de responsabilité administrative à la charge de l'État prévu à l'article L. 211-10 du CSI.

À l'heure de la prorogation de l'état d'urgence sanitaire, il est certain que cette liberté sera encore envisagée sous l'angle de la préservation de l'ordre public mais que le juge administratif s'en portera toujours garant grâce à la balance opérée.

La société du risque désigne la conscience que la société et ses composantes individuelles et institutionnelles développent des risques auxquels elles s'exposent et qu'elles génèrent elles-mêmes. Cette conscience est logiquement couplée, dans une société démocratique, à la volonté de les prévenir puis de les gérer si ces derniers venaient à se réaliser. A cet égard, la police administrative se trouve logée au cœur de la société du risque dans la mesure où son objet même est de prévenir les risques qui pèsent sur l'ordre public. Mais peut-il y avoir, parfois, un excès de précaution dans cette activité dont la nature est à la fois préventive mais aussi extinctive des libertés fondamentales ? C'est en substance la question qui était posée à la cinquième Chambre du Tribunal administratif de Nice conduisant ce dernier à rappeler la vocation bien singulière de la police administrative ainsi que les conséquences qu'il convient d'en tirer. Dans cette affaire, un arrêté du préfet des Alpes Maritimes avait interdit au requérant d'exercer pour une durée de cinq ans à compter de sa notification quelque fonction que ce soit auprès des mineurs. Cette acte administratif constitue une mesure de police administrative spéciale fondée sur l'article L. 227-10 du code de l'action sociale et des familles qui permet au représentant de l'État, pour assurer la protection des mineurs bénéficiant d'un mode d'accueil collectif à caractère éducatif, de prononcer notamment une mesure d'interdiction temporaire ou permanente d'exercer une fonction particulière ou quelque fonction que ce soit auprès de ces mineurs. L'autorité administrative a motivé sa décision en se fondant sur le fait qu'une procédure pénale avait été ouverte à l'encontre du requérant suite à une plainte pour des faits à caractère sexuel sur mineur de moins de quinze ans. Or, ce dernier reprochait à cette mesure sa disproportion dans la mesure où les faits qui lui étaient reprochés n'avaient pas encore été considérés comme établis, notamment dans le cadre de la procédure pénale encore en cours. Le représentant de l'État se fondait donc sur des faits de nature criminelle dont la matérialité n'avait pas encore été établie par le juge pénal. Devait-on y voir une atteinte à la présomption d'innocence en considérant que l'autorité administrative a pris une mesure restrictive de liberté en présumant de la culpabilité de l'intéressé ? Le Tribunal administratif de Nice a rappelé ici qu'il n'appartient pas à l'autorité administrative de se substituer à l'autorité judiciaire aux fins d'établir la matérialité des faits et que la mesure prise par le préfet, qui est limitée dans le temps, était bien justifiée dans les circonstances de l'espèce et adaptée au risque induit par le comportement du requérant.

Une prévention autonomisée. Cette solution illustre parfaitement la nature de la police administrative dont la vocation est essentiellement préventive. Une mesure de police ne s'apparente en rien à une manifestation de la vérité ou à une déclaration de culpabilité de la personne qui en fait l'objet. Sa vocation première est de prévenir un risque éventuel qui doit faire l'objet d'une évaluation circonstanciée, en l'occurrence pesant sur la santé et la sécurité physique ou morale des mineurs. Cela conduit à autonomiser la mesure de police administrative du volet pénal qui est susceptible de l'accompagner. Cette dissociation des volets administratif et pénal a été rappelée de manière encore plus nette par la Cour administrative de Lyon en novembre 2019 s'agissant d'une personne déjà condamnée. La Cour a en effet rejeté la demande d'un requérant frappé d'une interdiction similaire à celle qui nous occupe en précisant que les circonstances que les obligations prévues dans le cadre de la mise à l'épreuve de l'intéressé ont été observées et que la peine complémentaire d'interdiction d'exercer une activité professionnelle ou bénévole impliquant des mineurs a pris fin sont sans incidence sur la légalité de la décision adoptée à son encontre (CAA Lyon, 6ème chambre, 28 novembre 2019, n° 18LY00830). L'autonomie des préoccupations de la police administrative

est ainsi parfaitement affirmée et conduit à une mise à l'écart des logiques préventive et répressive. La prévention du risque est donc ce qui singularise la police administrative et justifie que cette dernière ne soit ni limitée par le respect de la présomption d'innocence ni par le terme d'une condamnation pénale. Le Conseil d'État l'a d'ailleurs clairement établi en 2013. La Haute juridiction fut saisie d'une question prioritaire de constitutionnalité contestant l'article 35 de la loi du 24 novembre 2009 permettant aux chefs d'établissements pénitentiaires de restreindre ou de supprimer les permis de visite des détenus au regard notamment des principes de légalité des délits et des peines et de la présomption d'innocence. Le juge administratif a estimé que de telles mesures ne constituent pas une sanction ayant le caractère de punition mais une mesure de police administrative tendant à assurer le maintien de l'ordre public et qu'en conséquence les principes constitutionnels régissant la matière répressive ne peuvent être utilement invoqués (CE, 6^{ème} et 1^{ère} sous-sections réunies, 20 février 2013, n° 364081).

Une prévention intensifiée. C'est donc l'appréciation et l'évaluation du risque qui sont au cœur de l'activité de police administrative et cette évaluation, en la matière, est d'autant plus vigilante que l'on touche à la protection d'une catégorie de personnes particulièrement vulnérables. La sensibilité du juge administratif à l'égard de cette problématique est perceptible à au moins deux égards. D'une part, en 2011, le Conseil d'État, après avoir reconnu l'applicabilité en droit interne de l'article 3-1 de la convention internationale relative aux droits de l'enfant a précisé que dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, l'autorité administrative doit accorder une attention primordiale à l'intérêt supérieur des enfants dans toutes les décisions les concernant (CE, 26 juillet 2011, 8^{ème} et 3^{ème} sous-sections réunies, n° 335752). D'autre part, il semble avoir enrichi (ou précisé ? Le débat est ouvert...) en 2018 les composantes classiques de l'ordre public en examinant des mesures de couvre-feu imposées aux mineurs. Il a en effet estimé qu'aucune règle spéciale de droit en vigueur ne fait obstacle à ce que tant pour contribuer à la protection des mineurs que pour prévenir les troubles à l'ordre public qu'ils sont susceptibles de provoquer, le maire fasse usage de ses pouvoirs de police générale (CE, 6 juin 2018, 10^{ème} et 9^{ème} chambres réunies, n° 410774). La protection des mineurs semble donc intégrer les composantes de l'ordre public attachées à l'exercice de la police administrative générale.

Une prévention imposée. Enfin, nous pouvons clore ce bref commentaire en précisant que la mise en œuvre des pouvoirs de police administrative en matière de protection des mineurs ainsi que l'appréciation de la légalité que porte sur elle le juge administratif sont non seulement conformes aux droits fondamentaux mais constituent même une obligation pour la protection effective de ces droits. En effet, le Conseil d'État s'est prononcé en 2014 sur l'article L. 227-10 du code de l'action sociale et des familles qui était mis en œuvre dans l'affaire examinée par le Tribunal administratif de Nice. Le requérant contestait par le biais d'une QPC la conformité de ces dispositions aux droits et libertés que la Constitution garantit. Il estimait notamment que ces dernières portaient une atteinte disproportionnée à la liberté du travail et au droit d'obtenir un emploi ainsi qu'à la liberté d'entreprendre. Le juge administratif a considéré qu'il n'y avait pas lieu de renvoyer la question au juge constitutionnel dans la mesure où, selon son appréciation, le législateur avait opéré une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre, d'une part, le droit d'obtenir un emploi et la liberté d'entreprendre et d'autre part l'exigence constitutionnelle de protection des mineurs (on notera sur ce point que l'appréciation du caractère sérieux de la question s'apparente en tout point à un véritable contrôle de constitutionnalité de la loi). Ainsi, le dispositif législatif qui a été appliqué au requérant concerné dans notre affaire a été jugé conforme aux droits et libertés que la Constitution garantit. Mais, au-delà, la prévention des atteintes susceptibles d'être

portées aux mineurs constitue une obligation positive des États membres du Conseil de l'Europe découlant notamment de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme. Le juge strasbourgeois a affirmé très tôt que les enfants et autres personnes vulnérables avaient droit à une protection, sous la forme d'une prévention efficace, les mettant à l'abri d'atteinte à l'intégrité de la personne (CourEDH, 23 septembre 1998, *A. c. Royaume-Uni*, requête n° 25599/94).

Commentaire TA Nice, 5 août 2020, M. L. et Mme P., n° 2003001

Morgane RECLUS, Doctorante en droit public, Université Côte d'Azur, CERDACFF

L'ordonnance du tribunal administratif de Nice (**TA Nice, 5 août 2020, M. L. et Mme P., n° 2003001**) a trait au pouvoir de police administrative général du maire en matière d'urgence sanitaire à l'occasion de l'obligation du port du masque. Ce contentieux devenu récurrent (**TA Caen, Ord., 31 mars 2020, n° 2000711 ; TA Montreuil, Ord., 3 avr. 2020, n° 2003861 ; TA Nice, ord., 22 avril 2020, n° 200178 ; TA Marseille, Ord., 21 août 2020, n° 2006246**) traite de l'articulation entre pouvoir de *police administrative générale* du maire et *police administrative spéciale* de l'État. Le Conseil d'État a bâti l'édifice de sa jurisprudence dès le mois de mars en admettant que « *les maires en vertu de leur pouvoir de police générale ont l'obligation d'adopter, lorsque de telles mesures seraient nécessaires des interdictions plus sévères lorsque les circonstances locales le justifient* » (**CE, ord., 22 mars 2020, Syndicat Jeunes médecins, n° 439674, Cons. 15**). Confirmant la permanence du pouvoir de police administrative générale du maire, cette ordonnance ne peut néanmoins servir de point de départ à l'analyse proposée, étant antérieure à l'entrée en vigueur des deux lois ayant respectivement déclaré l'état d'urgence et organisé sa sortie. Dans l'ordonnance précitée, il s'agissait d'une police administrative spéciale mise en œuvre sous des conditions différentes (**art. L.3131-1 et s. du code de la santé publique**) de celle visée par le jugement commenté. Sous l'empire de la loi organisant la sortie d'état d'urgence, le jugement du Tribunal administratif de Nice s'inscrit en cohérence avec la jurisprudence désormais consacrée par le Conseil d'État (**CE, 17 avril 2020, Commune de Sceaux, n° 440057**).

En l'espèce, le maire de Nice a pris un arrêté en date du 31 juillet 2020 imposant, du 3 au 7 août 2020 entre 10h et 1h, le port du masque pour les personnes de plus de onze ans lorsqu'elles se déplacent, se croisent et circulent sur certaines voies publiques. Cette interdiction devait s'appliquer comme suit : soit à l'intérieur d'un périmètre défini en annexe ; soit en dehors de ce périmètre dès que les règles de distanciation physique ne pouvaient être raisonnablement respectées. Estimant que cette mesure soulevait trois interrogations juridiques distinctes, les requérants ont saisi la juridiction administrative d'un référé-liberté en application de l'article L.521-2 du code de justice administrative. En sus d'une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté d'aller et venir et au droit de chacun au respect de sa liberté personnelle, il est reproché au maire d'avoir excédé ses pouvoirs en raison de *l'existence d'une police administrative spéciale* instituée par le législateur aux termes des articles L. 3131-15 à L. 3131-17 du code de la santé publique. Enfin, l'obligation du port de masque est regardée comme disproportionnée et non nécessaire en raison de l'absence de circonstances locales justifiant de son caractère impérieux. Le juge des référés du tribunal de Nice confirme que si la mise en œuvre d'un pouvoir de police administrative spéciale de l'urgence sanitaire confiée à l'État n'exclut pas le pouvoir de police administrative générale du maire (**I**), ses mesures sont conditionnées par des contraintes légales particulières en période d'urgence sanitaire (**II**).

I. Une police administrative spéciale de l'État non-exclusive de la police administrative du maire en période d'urgence sanitaire

L'émergence d'une police administrative spéciale de l'État résulte de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 qui proclame l'état d'urgence pour une période de deux mois. Cette période, prorogée de deux mois par la loi n° 2020-546, s'est conclue avec la loi n°2020-856 du 9 juillet 2020 en organisant la sortie. Issue de l'article 2 de la loi du 23 mars 2020, modifié par l'article 1^{er} de la loi du 9 juillet 2020, cette *nouvelle* police administrative se retrouve aux articles L. 3131-15 à L. 3131-17 du code de la santé publique. Ces articles détaillent les

compétences détenues par l'exécutif dans les circonscriptions territoriales où l'état d'urgence sanitaire est déclaré, en particulier pour les restrictions liées au déplacement des personnes. Ainsi, le Conseil d'État considère que ces articles donnent compétence à l'État pour « *édicter, dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, les mesures générales ou individuelles [...] en vue, notamment, d'assurer, [...] leur cohérence et leur efficacité sur l'ensemble du territoire concerné et de les adapter en fonction de l'évolution de la situation* » (**Ord. du Conseil d'État précitée, Cons. 5**). L'intervention de cette police administrative spéciale interroge sur sa complémentarité avec les pouvoirs de police administrative générale (**art. L. 2212-1 et s. du code général des collectivités territoriales**).

Une jurisprudence constante ressort des ordonnances de plusieurs tribunaux administratifs. Dès le 31 mars, le tribunal de Caen juge que « *ce pouvoir de police spéciale ne fait pas obstacle [aux] pouvoirs de police générale [du maire] qu'il tient des articles L. 2212-1 et suivants du code général des collectivités territoriales* ». Ce raisonnement fut suivi à la lettre par différentes ordonnances ultérieures, avant d'être consacré par le Conseil d'État le 17 avril. L'arrêt du maire de Sceaux (**n° 2020-167, art. 1 et 2**) qui imposait aux personnes de plus de dix ans des dispositifs de protection identiques à ceux du jugement étudié a été suspendu par le tribunal de Cergy-Pontoise, sans que ne soit remise en cause le caractère non-exclusif de la police administrative spéciale (**TA Cergy-Pontoise, 9 avr. 2020, Ligue des droits de l'homme, req. n° 2003905**). La commune a interjeté appel devant le Conseil d'État, lequel a considéré que « *les articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales [...] autorisent le maire, y compris en période d'état d'urgence sanitaire, à prendre les mesures de police générale nécessaires au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques dans sa commune* » (**Ord. du Conseil d'État précitée, Cons. 6**). Le tribunal de Nice adopte le même raisonnement et conclut que « *les articles précités du code général des collectivités territoriales autorisent le maire, y compris pendant la période transitoire de sortie d'état d'urgence sanitaire [...] à prendre les mesures de police générale nécessaires au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques dans sa commune* ». Entérinant l'interdépendance de ces deux types de police administrative, le Conseil d'État a également posé les conditions pour que l'intervention de la commune soit légale.

II. Un encadrement renforcé des mesures de pouvoir de police administrative générale du maire en période d'urgence sanitaire

La possibilité pour le maire de prendre des mesures plus restrictives que celles édictées au niveau national est admise (**CE, 18 avril 1902, Cne de Nérès-les-Bains**). De plus, la mesure de police administrative est soumise au triple contrôle de proportionnalité (**CE, 19 mai 1933, Benjamin ; CE, Ass., 26 octobre 2011, Association pour la promotion de l'image et a., n° 317827**). Outre ces deux conditions, le Conseil d'État en a fait émerger deux autres. Le juge des référés applique cette méthode et rappelle que la légalité des mesures est « *subordonné[e] à la double condition qu'elles soient exigées par des raisons impérieuses propres à la commune et qu'elles ne soient pas susceptibles de compromettre la cohérence et l'efficacité des mesures prises par l'État dans le cadre de ses pouvoirs de police spéciale* » (**Cons. 10**).

La présence de raisons impérieuses propres à la commune cristallise aujourd'hui toutes les tensions. En effet, la juridiction administrative a précisé timidement ce qu'est une raison impérieuse propre à la commune, ses caractéristiques démographiques, urbaines et économiques semblant être des critères d'identification. Ainsi, le tribunal juge que « *les caractéristiques du tissu urbain de la commune de Nice et les caractéristiques économiques liées à la forte attractivité touristique de la ville* » (**Cons. 12**) justifient que le maire recourt à son pouvoir. Cette appréciation reste toutefois casuelle, donc évolutive.

La nuisance à la cohérence et l'efficacité des mesures prises par l'État suppose que les mesures prises par le maire ne soient pas contraires aux règles édictées par l'État. Aussi, le décret du 10 juillet 2020 rend compatible l'arrêté du maire de Nice avec les mesures de police administrative spéciale décidées en raison de sa délimitation dans le temps et dans l'espace (**Cons. 13**).

En conclusion, ce contentieux ne semble pas prêt de s'éteindre avec l'entrée en vigueur, le 16 octobre, du décret n° 2020-1262 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire¹.

¹ À l'heure où sont écrites ces lignes, le projet de loi autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire est en cours de discussion.

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NICE**

N°1704728,1705307

Mme C.

M. Marc Herold
Rapporteur

M. Christophe Tukov
Rapporteur public

Audience du 4 juin 2020
Lecture du 10 juillet 2020

19-02-01-01
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Nice

(4ème Chambre)

Vu la procédure suivante :

I. Par une requête et des mémoires, enregistrés sous le n° 1704728 le 27 octobre 2017, le 23 novembre 2017 et le 9 février 2018, Mme C., représentée par Me Banere, demande au tribunal :

1°) de condamner l'Etat à lui rembourser la somme de 1 192,69 euros correspondant à des sommes indûment prélevées par voie d'avis à tiers détenteur ;

2°) à titre subsidiaire, dégrever la somme de 1 192,69 euros correspondant à des cotisations de taxe d'habitation au titre des années 2007, 2008, 2009 et 2010 ;

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

Elle soutient que :

- l'avis à tiers détenteur du 16 décembre 2015 visait des dettes d'impôt antérieures au jugement de liquidation judiciaire simplifiée ; ces dettes étaient incluses dans le passif de la liquidation ; par suite, l'administration fiscale ne pouvait saisir la somme de 1 192,69 euros.

Par un mémoire en défense, enregistré le 17 avril 2018, le directeur départemental des finances publiques des Alpes-Maritimes conclut au rejet de la requête et à ce que les dépens et

une somme de 1500 euros au titre de l'article 700 du code de procédure civile soient mis à la charge de Mme C.

Il fait valoir que :

- en application de l'article L. 263 du livre des procédures fiscales, l'avis à tiers détenteur a effet d'attribution immédiate et conserve cet effet s'il est délivré avant l'ouverture de la procédure collective ; par suite, les avis à tiers détenteurs ont produit tous leurs effets et la procédure est régulière.

Les parties ont été informées, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le jugement ne relève pas de la compétence de la juridiction administrative, dès lors que le tribunal de la procédure collective est, quelle que soit la nature des créances en cause, seul compétent pour connaître des contestations relatives à la mise en œuvre des règles propres à la procédure collective.

Par un mémoire, enregistré le 18 mai 2020, Mme C. a présenté ses observations au moyen relevé d'office.

Vu les autres pièces du dossier.

II. Par une requête et un mémoire, enregistrés sous le n° 1705307 le 27 octobre 2017 et le 9 février 2018, Mme C., représentée par Me Banere, demande au tribunal :

1°) de condamner l'Etat à lui rembourser la somme de 1 192,69 euros correspondant à des sommes indûment prélevées par voie d'avis à tiers détenteur ;

2°) à titre subsidiaire, dégrever la somme de 1 192,69 euros correspondant à des cotisations de d'impôt sur le revenu et de prélèvements sociaux au titre des années 2006, 2007 et 2008 ;

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

Elle soutient que :

- l'avis à tiers détenteur du 16 décembre 2015 visait des dettes d'impôt antérieures au jugement de liquidation judiciaire simplifiée ; ces dettes étaient incluses dans le passif de la liquidation ; par suite, l'administration fiscale ne pouvait saisir la somme de 1 192,69 euros.

Par un mémoire en défense, enregistré le 6 août 2019, le directeur départemental des finances publiques des Alpes-Maritimes conclut au rejet de la requête et à ce que soient mis à la charge de Mme C. les dépens et une somme de 1 500 euros au titre de l'article 700 du code de procédure civile.

Il fait valoir que :

- Mme C. n'a pas contesté les actes de poursuite ; par suite, sa requête est irrecevable ;
- en application de l'article L. 263 du livre des procédures fiscales, l'avis à tiers détenteur a effet d'attribution immédiate et conserve cet effet s'il est délivré avant l'ouverture

de la procédure collective ; par suite, les avis à tiers détenteurs ont produit tous leurs effets et la procédure est régulière.

Les parties ont été informées, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le jugement ne relève pas de la compétence de la juridiction administrative, dès lors que le tribunal de la procédure collective est, quelle que soit la nature des créances en cause, seul compétent pour connaître des contestations relatives à la mise en œuvre des règles propres à la procédure collective.

Par un mémoire, enregistré le 18 mai 2020, Mme C. a présenté ses observations au moyen relevé d'office.

Vu les autres pièces des dossiers.

Vu :

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

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Herold, rapporteur,
- les conclusions de M. Tukov, rapporteur public.

Considérant ce qui suit :

1. Les requêtes susvisées n° 1704728 et n° 1705307 présentées pour Mme C. présentent à juger les mêmes questions et ont fait l'objet d'une instruction commune. Il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement.

2. Le comptable public du service des impôts des particuliers de Cannes-Ville a émis le 19 février 2016 cinq avis à tiers détenteurs auprès d'organismes de retraite en vue du recouvrement de cotisations d'impôt sur le revenu relatives aux années 2006, 2007 et 2008 et de cotisations de taxe d'habitation relatives aux années 2007, 2008, 2009 et 2010 d'un montant total de 4 565,20 euros dont Mme C. était redevable. Mme C. demande au tribunal, à titre principal, la restitution de la somme de 1 192,69 euros recouvrée par les avis à tiers détenteur en date du 19 février 2016, et à titre subsidiaire, la décharge de l'obligation de payer les impositions en cause.

Sur les conclusions à fin de restitution et de décharge de l'obligation de payer :

3. En vertu de l'article L. 281 du livre des procédures fiscales, la juridiction administrative est compétente pour connaître des contestations relatives au recouvrement des impositions mentionnées au premier alinéa de l'article L. 199 du même livre lorsqu'elles portent sur l'existence de l'obligation de payer, le montant de la dette, l'exigibilité de la somme réclamée

ou tout autre motif ne remettant pas en cause l'assiette et le calcul de l'impôt. Toutefois, le tribunal de la procédure collective est, quelle que soit la nature des créances en cause, seul compétent pour connaître des contestations relatives à la mise en œuvre des règles propres à la procédure collective.

4. Par jugement du 15 décembre 2015, le tribunal de commerce de Cannes a placé Mme C. en liquidation judiciaire simplifiée avec cessation des paiements le 4 décembre 2015. Le comptable public du service des impôts des particuliers de Cannes-Ville a émis le 19 février 2016 cinq avis à tiers détenteurs en vue du recouvrement de diverses impositions dont Mme C. était redevable. Cette dernière soutient que l'administration fiscale ne pouvait émettre d'actes de poursuite postérieurement au jugement la plaçant en liquidation judiciaire simplifiée, en méconnaissance des articles L. 622-7 et L. 622-21 du code de commerce. Toutefois, une telle contestation est relative à la mise en œuvre des règles propres à la procédure collective. Dès lors, les conclusions de Mme C. tendant à la restitution des sommes recouvrées et, subsidiairement, à la décharge de l'obligation de payer, doivent être rejetées comme portées devant une juridiction incompétente pour en connaître.

Sur les frais liés au litige :

5. Aucun dépens n'a été exposé au cours de l'instance. Par suite, les conclusions tendant à ce que les dépens soient mis à la charge de Mme C. ne peuvent qu'être rejetées.

6. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat, qui n'est pas dans la présente instance la partie perdante, la somme demandée par Mme C., au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens. En revanche, il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la requérante la somme demandée par le directeur départemental des finances publiques des Alpes-Maritimes au même titre.

DECIDE :

Article 1^{er} : Les conclusions de Mme C. tendant à la restitution des impositions versées et à la décharge de l'obligation de payer sont rejetées comme portées devant une juridiction incompétente pour en connaître.

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

Article 3 : Les conclusions du directeur départemental des finances publiques des Alpes-Maritimes présentées sur le fondement des dispositions des articles R. 761-1 et L. 761-1 du code de justice administratives sont rejetées.

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

Délibéré après l'audience du 4 juin 2020, à laquelle siégeaient :

Mme Rousselle, présidente,
Mme Mahé, premier conseiller,
M. Herold, premier conseiller,
Assistés de Mme Sussen, greffière.

Lu en audience publique le 10 juillet 2020.

Le rapporteur,

signé

M. HEROLD

La présidente,

signé

P. ROUSSELLE

La greffière,

signé

C. SUSSEN

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

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

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NICE**

N°1700939

Mme B.

Mme Mahé
Rapporteur

M. Tukov
Rapporteur public

Aide juridictionnelle totale
Décision du 14 avril 2017

Audience du 4 juin 2020
Lecture du 10 juillet 2020

19-06
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Nice

(4ème Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés les 8 mars 2017, 28 novembre 2018, 12 février 2019, Mme B., représentée par Me Debruge-Escobar, demande au tribunal :

1°) à titre principal, de constater l'irrégularité des actes émis à son encontre depuis le 31 janvier 2004, de déclarer prescrite l'action en recouvrement du montant de la dette fiscale au titre de l'impôt sur le revenu de l'année 1997 pour un montant de 9 566,32 euros et de la déclarer déchargée de l'obligation de payer cette imposition ;

2°) à titre subsidiaire, de constater que le montant de la créance est incertain et indéterminé, de déclarer l'imposition, objet du commandement aux fins de saisie vente non exigible, d'ordonner la mainlevée des actes de poursuites irréguliers depuis le 31 janvier 2004 ;

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

Elle soutient que :

- l'action en recouvrement est prescrite ;
- la dette est incertaine.

Par deux mémoires en défense, enregistrés les 10 septembre 2018 et 17 décembre 2018, le directeur départemental des finances publiques des Alpes-Maritimes conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- le moyen tiré de la prescription quadriennale est irrecevable ;
- les moyens ne sont pas fondés.

Par ordonnance du 27 décembre 2019, la clôture d'instruction a été fixée au 27 janvier 2020.

Mme B. a été admise au bénéfice de l'aide juridictionnelle totale par une décision du 14 avril 2017.

Vu :

- les autres pièces du dossier.

Vu :

- l'ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables devant les juridictions de l'ordre administratif et notamment les articles 11 et 12 ;
- le code général des impôts et le livre des procédures fiscales ;
- le code de justice administrative.

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

Après avoir entendu au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Mahé, rapporteur ;
- et les conclusions de M. Tukov, rapporteur public.

Considérant ce qui suit :

1. Mme B. est redevable, à la caisse du service des impôts des particuliers de Nice, de la somme de 9 566,32 euros correspondant à l'impôt sur le revenu et aux majorations qui l'ont assorti au titre de l'année 1997 mis en recouvrement le 31 juillet 1998 par voie de rôle. Le 27 octobre 2016, un commandement de payer aux fins de saisie vente lui a été délivré auquel elle s'est opposée le 31 octobre suivant. Le 16 novembre 2016, Mme B. a reçu un deuxième commandement aux fins de saisie vente portant sur cette créance fiscale à laquelle elle s'est opposée le 22 novembre 2016. Le 30 novembre 2016, l'administration fiscale a accusé réception de la première opposition à poursuite du 31 octobre 2016 qui, en l'absence de réponse dans un délai de 2 mois, a fait l'objet d'une décision implicite de rejet. Mme B. doit être regardée comme demandant au tribunal la décharge de l'obligation de payer la somme de 9 566,32 euros procédant des deux commandements aux fins de saisie vente du 27 octobre 2016 et du 30 novembre 2016 qu'elle verse à l'appui de sa requête.

Sur l'obligation de payer :

En ce qui concerne l'irrecevabilité du moyen tiré de la prescription de l'action en recouvrement opposée par l'administration fiscale :

2. Aux termes de l'article L. 274 du livre des procédures fiscales dans sa rédaction applicable à l'acte de poursuite litigieux : « *Les comptables du Trésor qui n'ont fait aucune poursuite contre un contribuable retardataire pendant quatre années consécutives, à partir du jour de la mise en recouvrement du rôle perdent leur recours et sont déchus de tous droits et de toute action contre ce redevable. (...)* ». Aux termes de l'article R. 281-1 du même livre, dans sa rédaction applicable aux actes de poursuite litigieux : « *Les contestations relatives au recouvrement (...) peuvent être formulées par le redevable lui-même ou la personne solidaire. / Elles font l'objet d'une demande qui doit être adressée, appuyée de toutes les justifications utiles, en premier lieu, au chef du service du département ou de la région dans lesquels est effectuée la poursuite. (...)*. Aux termes de l'article R. 281-3-1 du même livre : « *La demande prévue à l'article R. 281-1 doit, sous peine d'irrecevabilité, être présentée, selon le cas, au directeur départemental des finances publiques, au responsable du service à compétence nationale ou au directeur régional des douanes et droits indirects dans un délai de deux mois à partir de la notification : a) De l'acte de poursuite dont la régularité en la forme est contestée ; b) De tout acte de poursuite si le motif invoqué porte sur l'obligation de payer ou le montant de la dette (...) c. du premier acte de poursuite permettant d'invoquer tout autre motif.* ». Aux termes de l'article R. 421-5 du code de justice administrative : « *Les délais de recours contre une décision administrative ne sont opposables qu'à la condition d'avoir été mentionnés, ainsi que les voies de recours, dans la notification de la décision* ».

3. Il résulte de la combinaison de ces dispositions que l'absence de mention sur l'acte de poursuite que l'administration adresse au contribuable de l'existence et du caractère obligatoire, à peine d'irrecevabilité d'un éventuel recours juridictionnel, de la demande préalable prévue à l'article R. 281-1 du livre des procédures fiscales, ainsi que des délais dans lesquels le contribuable doit présenter cette demande, prévus notamment par l'article R. 281-3-1 du même livre, fait obstacle à ce que ces délais soient opposables au contribuable. Toutefois, le principe de sécurité juridique, qui implique que ne puissent être remises en cause sans condition de délai des situations consolidées par l'effet du temps, fait obstacle à ce que puisse être contestée indéfiniment une décision administrative individuelle qui a été notifiée à son destinataire, ou dont il est établi, à défaut d'une telle notification, que celui-ci a eu connaissance. En une telle hypothèse, si le non-respect de l'obligation d'informer l'intéressé sur les voies et les délais de recours, ou l'absence de preuve qu'une telle information a bien été fournie, ne permet pas que lui soient opposés les délais de recours fixés par le code de justice administrative, le destinataire de la décision ne peut exercer de recours juridictionnel au-delà d'un délai raisonnable. En règle générale et sauf circonstances particulières dont se prévaudrait le requérant, ce délai ne saurait, sous réserve de l'exercice de recours administratifs pour lesquels les textes prévoient des délais particuliers, excéder un an à compter de la date à laquelle une décision expresse lui a été notifiée ou de la date à laquelle il est établi qu'il en a eu connaissance.

4. Par ailleurs, la prescription de l'action en recouvrement édictée par l'article L. 274 alinéa premier du livre des procédures fiscales, peut être invoquée par un contribuable pourvu que, conformément aux dispositions de l'article R. 281-3-1 du livre des procédures fiscales précitées, la demande prévue par l'article R. 281-2 ait été présentée dans le délai de deux mois après le premier acte de poursuite permettant d'invoquer cette prescription. Le contribuable est ainsi tenu d'invoquer le moyen tiré de la prescription à l'encontre du premier

acte de recouvrement qui lui a été notifié après la survenue effective de la prescription de recouvrement. Comme il est dit au point 3, l'irrecevabilité du moyen tiré de la prescription n'est de surcroît opposable au contribuable qu'à la condition que l'acte de poursuite intervenu après la survenue effective de la prescription et que le requérant se serait abstenu de contester, comporte la mention des voies et délais de recours, ce dont l'administration fiscale doit justifier.

5. L'administration fiscale soutient que Mme B. n'ayant pas invoqué la prescription de l'action en recouvrement lors de l'opposition au premier acte de poursuite permettant d'invoquer ce motif, elle n'est pas recevable à demander au juge de l'impôt la décharge de l'obligation de payer en invoquant cette prescription.

6. Il résulte de l'instruction que Mme B. a eu connaissance d'un avis à tiers détenteur (ATD) du 7 avril 2009 qui lui a été notifié à Saint Martin 97150, résidence Sodiny 96 parc de la Baie Orientale BP 5010 GD Case en vue du recouvrement de la somme de 9 566,32 euros. Cet acte comportait la mention de l'existence et du caractère obligatoire, à peine d'irrecevabilité d'un éventuel recours juridictionnel, de la demande préalable prévue à l'article R. 281-1 du livre des procédures fiscales, ainsi que des délais dans lesquels le contribuable doit présenter cette demande. Si la requérante fait valoir que cet ATD n'a pas été envoyé à la bonne adresse de sorte qu'il ne pouvait interrompre la prescription, par lettre du 30 avril 2009, elle a régulièrement contesté cet acte de poursuite auprès du trésorier payeur de Nice-Port Rossini. Or, dans son opposition, elle pouvait invoquer la prescription de l'action en recouvrement dès lors qu'elle soutient que celle-ci est prescrite depuis le 31 janvier 2004 n'ayant reçu, selon elle, aucun acte de poursuite entre le 31 janvier 2000 et le 7 avril 2009, ce qu'elle n'a pas fait. Il en résulte de Mme B. a bien eu connaissance du premier acte de poursuite versé aux débats, au moins à la date du 30 avril 2009, date de son opposition, et qu'elle n'a pas invoqué le moyen tiré de la prescription de l'action en recouvrement.

7. La requérante soutient qu'elle est néanmoins recevable à invoquer ce motif dès lors que la décision de rejet de son opposition en date du 5 juin 2009, qu'elle produit aux débats en pièce n°16 et qu'elle ne conteste pas avoir reçue, ne comporte pas la mention des délais et voies de recours. Toutefois, si le non-respect de l'obligation d'informer l'intéressée sur les voies et les délais de recours, ou l'absence de preuve qu'une telle information a bien été fournie, ne permet pas que lui soient opposés les délais de recours fixés par le code de justice administrative, le destinataire de la décision ne peut exercer de recours juridictionnel au-delà d'un délai raisonnable. Ainsi, compte tenu de la date de la décision de rejet de son opposition du 5 juin 2009 et du délai qui s'est écoulé depuis cette décision (8 années à la date d'enregistrement du présent recours), Mme B. ne serait pas recevable à exercer un recours juridictionnel contre cette décision compte tenu de son caractère tardif. Il en résulte que l'administration fiscale est fondée à soutenir que Mme B. n'est plus recevable à se prévaloir du moyen tiré de la prescription de l'action en recouvrement à l'encontre des commandements aux fins de saisie vente en litige.

En ce qui concerne l'exigibilité de la créance :

8. Aux termes de l'article L. 281 du livre des procédures fiscales : « *Les contestations relatives au recouvrement des impôts, taxes, redevances (...) doivent être adressées à l'administration dont dépend le comptable qui exerce les poursuites. Les contestations ne peuvent porter que : 1° soit sur la régularité et la forme de l'acte ; soit sur l'existence de l'obligation de payer, sur le montant de la dette compte tenu des paiements*

effectués, sur l'exigibilité de la somme réclamée ou sur tout autre motif ne remettant pas en cause l'assiette et le calcul de l'impôt (...) ».

9. Il résulte de l'instruction que l'administration fiscale a mis en recouvrement les cotisations à l'impôt sur le revenu (9 116,30 euros en principal) et les majorations qui les ont assorties (911,49 euros) assignées à Mme B. au titre de l'année 1997 par voie de rôle n°98/1601 le 31 juillet 1998. Ce titre constitue le fait générateur de la créance en vue du recouvrement de laquelle ont été émis, notamment, les commandements aux fins de saisie vente du 27 octobre et 16 novembre 2016. Il est exécutoire et il n'est soutenu ni même allégué qu'il aurait été contesté. Dès lors, Mme B. n'est pas fondée à prétendre que la créance fiscale dont elle a été constituée débitrice par ce titre, ne serait ni liquide, ni exigible, ni certaine.

10. Mme B. conteste la quotité de la somme réclamée de 9 566,32 euros en faisant valoir qu'elle a versé des acomptes dont l'administration fiscale n'aurait pas tenu compte. Elle précise, dans un premier temps, avoir versé au comptable public une somme totale de 3 864,29 euros et ajoute, dans un deuxième temps, avoir versé en réalité la somme totale de 4 626,54 euros, outre les sommes versées par son époux. La requérante verse au dossier la copie des mandats cash de 5 000 francs (762,25 euros) du 28 juillet 2000 et de 139,95 euros du 29 juillet 2002 ainsi que la copie de quittances signées du trésor public de 5000 francs (762,25 euros) du 7 février 2000 et de 14 430 francs (2199,84 euros) du 5 juin 2000. Toutefois, ces pièces ne permettent pas d'établir que ces versements se rapportent à la créance fiscale exigée qui porte la référence 98/016 alors que la quittance du 7 février 2000 porte la mention 99/016 et celle du 5 juin 2000 celle de « 99 ». De même, l'attestation de son époux du 28 octobre 2001 selon laquelle il aurait effectué plusieurs versements de 5 000 francs pour régler l'impôt sur le revenu des années 1997 et 1998 de son épouse dont il est séparé, n'est pas suffisante pour établir les flux financiers allégués. A la date du 7 avril 2009, l'administration fiscale a tenu compte du versement d'acomptes pour un montant total de 1063,03 euros portant ainsi la somme réclamée de 10 027,79 euros à 9 566,32 euros ainsi qu'en témoigne l'avis à tiers détenteur du 7 avril 2009 versé au dossier par la requérante. L'administration fiscale a tenu compte du versement de 762,25 euros versé par chèque par la SCP Cohen le 19 mai 2000. Il en résulte que Mme B. n'est pas fondée à contester la quotité de la somme qui lui est réclamée procédant des commandements aux fins de saisie vente signifiés par voie d'huissier les 27 octobre et 16 novembre 2016.

11. Il résulte de tout ce qui précède que les conclusions à fin de décharge de l'obligation de payer la somme de 9 566,32 euros procédant des deux commandements aux fins de saisie vente signifiés par voie d'huissier les 27 octobre et 16 novembre 2016, présentées par Mme B. ne peuvent qu'être rejetées ainsi que, par voie de conséquence, celles présentées sur le fondement de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1er : La requête présentée par Mme B. est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à Mme B. et à la direction départementale des finances publiques des Alpes-Maritimes.

Délibéré après l'audience du 4 juin 2020, à laquelle siégeaient :

Mme Rousselle, présidente,
Mme Mahé, premier conseiller,
M. Herold, premier conseiller,
Assistés de Mme Sussen, greffier,

Rendu publique par mise à disposition au greffe le 10 juillet 2020.

La présidente,

signé

P. ROUSSELLE

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

Pour expédition conforme,
Le greffier en chef,
ou par délégation le greffier

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NICE**

N° 1904307

Mme B.

Mme Villemejeanne
Rapporteur

Mme Marzoug
Rapporteur public

Audience du 23 juin 2020
Lecture du 10 juillet 2020

Aide juridictionnelle totale
Décision du 31 octobre 2019

36-09
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Nice

(2^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 2 septembre 2019 et le 17 décembre 2019, Mme Karine B., représentée par Me Contreres, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 5 juillet 2019 par laquelle le directeur du centre hospitalier universitaire (CHU) de Nice a prononcé à son encontre une exclusion temporaire de fonctions sans traitement de deux ans, dont un an avec sursis ;

2°) d'enjoindre au CHU de Nice de la réintégrer en l'affectant sur un poste, si nécessaire en la formant, dès la notification de la décision à intervenir, et ce sous astreinte de 150 euros par jour de retard ;

3°) de condamner le centre hospitalier universitaire de Nice à lui verser une somme de 5 000 euros à titre de dommages et intérêts ;

4°) de mettre à la charge du CHU de Nice la somme de 2 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la décision attaquée est entachée d'un vice de procédure dès lors qu'elle n'a pas été informée de sa convocation devant le conseil de discipline le 21 juin 2019 ; il appartiendra au CHU de Nice de rapporter la preuve de ce qu'elle avait été régulièrement convoquée ;
- la décision attaquée est entachée d'un vice de procédure dès lors qu'elle n'a pas reçu la communication de son dossier ;
- le CHU de Nice ne rapporte pas la preuve de la délivrance de l'information relative à la mise à disposition du pli ;
- la décision attaquée est entachée d'erreur dans l'exactitude matérielle des faits ; les faits sur lesquels reposent la sanction en litige sont faux et partiels ;
- la décision attaquée est entachée d'un détournement de procédure ; la sanction en litige n'est pas liée à son comportement au sein du service, mais à sa fragilité physique, la rendant de moins en moins apte à suivre la cadence toujours plus intensive du travail exigé ;
- la décision attaquée est disproportionnée ; les rapports circonstanciés, dont le contenu est invérifiable et démentit par la requérante, ne permettent pas de la sanctionner d'une sanction de troisième groupe au sens de l'article 81 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 ;
- elle est fondée à demander le versement d'une somme de 5 000 euros au titre des dommages et intérêts résultant de la souffrance psychologique engendrée par la pression exercée contre elle, matérialisée notamment par une décision de sanction manifestement disproportionnée.

Par des mémoires en défense enregistrés le 21 novembre 2019 et le 5 février 2019, le CHU de Nice, représenté par son directeur en exercice et ayant pour avocat Me Violette, conclut au rejet de la requête et, en outre, à ce que la requérante lui verse une somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que les moyens invoqués par la requérante ne sont pas fondés.

Madame Karine B. a été admise à l'aide juridictionnelle totale par décision du bureau d'aide juridictionnelle près le tribunal de grande instance de Nice en date du 31 octobre 2019 .

Vu la décision attaquée et les autres pièces du dossier.

Vu :

- la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière ;
- le décret n° 89-822 du 7 novembre 1989 relatif à la procédure disciplinaire applicable aux fonctionnaires relevant de la fonction publique hospitalière ;
- le décret n° 2007-1188 du 3 août 2007 portant statut particulier du corps des aide-soignants et des agents des services hospitaliers qualifiés de la fonction publique hospitalière, modifié ;
- 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 Villemejeanne, rapporteur,
- les conclusions de Mme Marzoug, rapporteur public,
- et les observations de Me Violette pour le centre hospitalier universitaire de Nice.

Considérant ce qui suit :

1. Mme B., agent titulaire des services hospitaliers qualifié de classe supérieure, demande l'annulation de la décision du 5 juillet 2019 par laquelle le directeur du centre hospitalier universitaire (CHU) de Nice a prononcé à son encontre une exclusion temporaire de fonctions sans traitement de deux ans, dont un an avec sursis, pour motif disciplinaire.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. Aux termes de l'article 81 de la loi du 9 janvier 1986 : « *Les sanctions disciplinaires sont réparties en quatre groupes : (...) Troisième groupe : La rétrogradation, l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée de trois mois à deux ans ; (...) L'exclusion temporaire de fonctions, qui est privative de toute rémunération, peut être assortie d'un sursis total ou partiel. Celui-ci ne peut avoir pour effet, dans le cas de l'exclusion temporaire de fonctions du troisième groupe, de ramener la durée de cette exclusion à moins de un mois. L'intervention d'une sanction disciplinaire des deuxième ou troisième groupes pendant une période de cinq ans après le prononcé de l'exclusion temporaire entraîne la révocation du sursis. En revanche, si aucune sanction disciplinaire autre que l'avertissement ou le blâme n'a été prononcée durant cette même période à l'encontre de l'intéressé, ce dernier est dispensé définitivement de l'accomplissement de la partie de la sanction pour laquelle il a bénéficié du sursis.* ».

3. Il appartient au juge de l'excès de pouvoir, saisi de moyens en ce sens, de rechercher si les faits reprochés à un agent public ayant fait l'objet d'une sanction disciplinaire constituent des fautes de nature à justifier une sanction et si la sanction retenue est proportionnée à la gravité de ces fautes.

4. Pour infliger la sanction considérée à Mme B., le directeur du CHU de Nice a estimé que « le manque d'investissement, de compétences et l'impossibilité de maintenir une communication avec Mme B. rendent le travail et la collaboration d'équipe très difficiles » et que les faits retenus à son encontre « sont certains, à caractère récidiviste ».

5. Il ressort des pièces du dossier que Mme B. a été affectée au service neurologie du 1^{er} décembre 2016 au 10 juin 2016 puis, à compter de juin 2018, au service néphrologie. Le 2 mars 2017, elle a fait l'objet d'un rapport circonstancié établi par le cadre de santé, aux termes duquel il lui était reproché « un non-respect de sa fiche de poste, des consignes et des directives, ainsi que des réponses inadaptées apportées à sa hiérarchie, un manque de respect, et un comportement agressif envers ses collègues ». Le 1^{er} octobre 2018, alors affectée en néphrologie, Mme B. a fait l'objet d'un nouveau rapport lui reprochant un « oubli de commande de denrées alimentaires et hydriques, de petits déjeuners, un défaut de commande sur les repas clients, des oublis et manques dans la gestion des commandes et des stocks, une absence de gestion des couverts et de la vaisselle, un non-respect des horaires de travail, une agressivité verbale envers certains soignants et collègues, une difficulté dans la commande des régimes particuliers (problèmes de texture notamment) et dans la distribution de compléments nutritionnels (sucre donné aux patients diabétiques) ». A la suite de ce rapport circonstancié, Mme B. a été entendue le 19 novembre 2018 lors d'un entretien disciplinaire au cours duquel elle a nié les faits reprochés et a fait part de son souhait de reconversion professionnelle. Elle s'est néanmoins engagée par courriel du 19 novembre 2018 à améliorer ses pratiques professionnelles et comportementales. Le 31 janvier 2019, Mme B. a fait l'objet d'un troisième rapport circonstancié aux termes duquel le cadre de santé indique « que depuis le mois de novembre, les équipes AS-ASH travaillant sur le poste d'office et prenant la suite de poste de

Mme B. sont dans le rattrapages constant des erreurs de commandes de repas et des défauts de transmissions de cet agent », et fait état d'un défaut de prise en charge des patients du fait du non-respect des protocoles alimentaires de patients greffés, diabétiques en insuffisance rénale, de nature à mettre en danger la vie de ces patients, d'un manque d'implication et de communication. Sur la base des trois rapports susmentionnés, le directeur du CHU a saisi le conseil de discipline. Le rapport disciplinaire établit à cet effet fait état de « prestations non adaptées entraînant une mise en danger des patients », « mise en danger de l'équilibre alimentaire et ionique chez les patients en insuffisance rénale », « non-respect des consignes et des directives données par l'encadrement », « réponses inadaptées à la hiérarchie – manque de respect envers la hiérarchie et ses collègues de travail », « comportement agressif envers ses collègues » et « non-respect de la fiche de poste ». Si Mme B. se prévaut d'évaluation professionnelles positives et des attestations de collègues de travail, au demeurant peu circonstanciées, afin de démontrer son professionnalisme et son attitude irréprochable dans le travail, ces éléments, ne sont pas de nature à remettre en cause la matérialité des faits qui se sont produits à compter de mars 2017 dans deux services différents. Ces faits, qui révèlent un manque d'investissement, de compétences et de communication, sont constitutifs de fautes disciplinaires de nature à justifier une sanction.

6. Toutefois, comme il a été dit au point 3, la sanction retenue doit être proportionnée à la gravité des fautes commises. Or, eu égard au grade de Mme B., qui doit assurer ses fonctions notamment sous le contrôle des aide-soignants et des infirmiers, et à la circonstance que l'intéressée n'a jamais fait l'objet préalablement à l'exclusion en litige d'une sanction disciplinaire, le directeur du CHU de Nice, en prononçant à son encontre une exclusion temporaire de fonctions sans traitements pour une durée de deux ans dont un an avec sursis, a pris en l'espèce une sanction disproportionnée.

7. Il résulte de ce qui précède que Mme B. est fondée à demander l'annulation de la décision du 5 juillet 2019 par laquelle le directeur du CHU de Nice a prononcé son exclusion temporaire de fonctions sans traitement pendant une durée de deux ans, dont un an avec sursis.

Sur les conclusions indemnitaires :

8. En se bornant à solliciter l'indemnisation de « la souffrance psychologique engendrée par la pression exercée contre elle matérialisée notamment par une décision de sanction manifestement disproportionnée » Mme B. n'établit pas la réalité du préjudice dont elle demande réparation. Par suite, les conclusions indemnitaires de Mme B. doivent être rejetées.

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

9. L'exécution du présent jugement implique qu'il soit enjoint au directeur du CHU de Nice de procéder à la réintégration de Mme B. dans les effectifs de l'établissement, et ce dans un délai d'un mois à compter de la notification du présent jugement.

10. En revanche, dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu d'assortir l'injonction mentionnée au point 9 d'une astreinte. Par suite, les conclusions présentées en ce sens par la requérante doivent être rejetées.

Sur les frais liés à l'instance :

11. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que Mme B., qui n'a pas la qualité de partie perdante dans la présente instance, verse au CHU de Nice la somme qu'il demande au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions de Mme B. présentées sur le fondement des mêmes dispositions.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La décision du 5 juillet 2019 par laquelle le directeur du CHU de Nice a prononcé à l'encontre de Mme B. une exclusion temporaire de fonctions sans traitement pour une durée de deux ans, dont un an avec sursis, est annulée.

Article 2 : Il est enjoint au directeur du CHU de Nice de procéder à la réintégration de Mme B. dans les effectifs de l'établissement dans un délai d'un mois à compter de la notification du présent jugement.

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

Article 4 : Les conclusions du CHU de Nice 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 Mme B. et au centre hospitalier universitaire de Nice.

Délibéré après l'audience du 23 juin 2020, à laquelle siégeaient :

M. Pouget, président,
M. Taormina, premier conseiller,
Mme Villemejeanne, conseiller,

Lu en audience publique le 10 juillet 2020.

Le rapporteur,

signé

P. Villemejeanne

Le président,

signé

L. Pouget

La greffière,

signé

C. Albu

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

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

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NICE**

N^{os} 1701749, 1800942

M. Y.

M. Nicolas Beyls
Rapporteur

Mme Sophie Belguèche
Rapporteur public

Audience du 3 juin 2020
Lecture du 24 juin 2020

36-09-02-02
36-13-01-02-01
135-01-04-02-03
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Nice

(6^{ème} Chambre)

Vu les procédures suivantes :

I. Par une requête, enregistrée sous le n° 1701749 le 2 mai 2017, M. Y., représenté par Me Darras, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 25 janvier 2017 par laquelle le médecin-chef adjoint du service départemental d'incendie et de secours des Alpes-Maritimes l'a retiré de la liste des infirmiers de garde sur la base hélicoptérée de la sécurité civile de Cannes-Mandelieu ;

2°) d'enjoindre à l'autorité gestionnaire du service départemental d'incendie et de secours des Alpes-Maritimes de le réintégrer aux gardes opérationnelles assurées au sein de la base hélicoptérée de la sécurité civile de Cannes-Mandelieu à compter de la notification du jugement à intervenir, sous astreinte de 150 euros par jours de retard ;

3°) de mettre à la charge du service départemental d'incendie et de secours des Alpes-Maritimes une somme de 3 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Le requérant fait valoir que :

- la décision attaquée a été prise par une autorité incompétente ;
- elle est intervenue sans aucune procédure préalable ;

- elle est insuffisamment motivée ;
- elle est infondée dès lors qu'elle a été prise dans le seul but de satisfaire aux desiderata du chef de la base hélicoptérée de la sécurité civile de Cannes-Mandelieu.

Par un mémoire en défense, enregistré le 15 mars 2018, le service départemental d'incendie et de secours des Alpes-Maritimes, représenté par Me Bineteau de la SELARL Horus avocats, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 2 500 euros soit mise à la charge de M. Y. au titre de l'article L 761-1 du code de justice administrative.

Il fait valoir que ;

- la requête est mal dirigée dès lors qu'elle vise une lettre d'information par laquelle le médecin-chef départemental adjoint a informé l'intéressé de la décision du chef de la base hélicoptérée de la sécurité civile de Cannes-Mandelieu mettant fin à sa présence au sein de l'équipe de secours hélicoptéré de la base ;
- la requête est également irrecevable en ce qu'elle vise une lettre d'information dépourvue de caractère décisive ;
- les moyens soulevés par le requérant ne sont pas fondés.

Par un courrier du 14 février 2020, les parties ont été informées, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le jugement était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office, tiré de l'irrecevabilité des conclusions aux fins d'annulation de la décision attaquée en ce qu'elle constitue une mesure d'ordre intérieur, prise dans l'intérêt du service et, partant, insusceptible de recours, dès lors que cette décision, qui ne présente pas le caractère d'une sanction disciplinaire et qui n'est pas constitutive d'une discrimination, ne porte pas atteinte aux droits et prérogatives que le requérant tient de son statut ou à l'exercice de ses droits et libertés fondamentaux, et n'a pas emporté de perte de responsabilités ou de rémunération.

Par un mémoire, enregistré le 19 février 2020, M. Y. a répondu au moyen d'ordre public.

Par un mémoire, enregistré le 21 février 2020, le service départemental d'incendie et de secours des Alpes-Maritimes a répondu au moyen d'ordre public.

II. Par une requête, enregistrée sous le n° 1800942 le 28 février 2018, M. Y., représenté par Me Darras, demande au tribunal :

1°) de condamner le service départemental d'incendie et de secours des Alpes-Maritimes à lui verser la somme de 16 610,05 euros, en réparation du préjudice qu'il estime avoir subi en raison de son éviction de la base hélicoptérée de la sécurité civile de Cannes-Mandelieu ;

2°) de mettre à la charge du service départemental d'incendie et de secours des Alpes-Maritimes une somme de 3 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Le requérant fait valoir que :

- la décision par laquelle le médecin-chef départemental adjoint l'a interdit de postuler à des gardes au sein de la base hélicoptérée de la sécurité civile de Cannes-Mandelieu a été prise

par une autorité incompétente, est intervenue sans aucune procédure préalable, est insuffisamment motivée et est infondée ;

- il a droit au versement d'une indemnité de 16 610,05 euros en réparation du préjudice financier lié à la baisse de son activité de garde ainsi que du préjudice moral caractérisé par la dépréciation de ses qualités morales et professionnelles.

Par un mémoire en défense, enregistré le 1^{er} juin 2018, le service départemental d'incendie et de secours des Alpes-Maritimes, représenté par Me Bineteau de la SELARL Horus avocats, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 3 000 euros soit mise à la charge de M. Y. au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il fait valoir que :

- les prétentions du requérant sont infondées pour les mêmes motifs que ceux exposés sous le n° 1701749 ;

- un sapeur-pompier volontaire, qui exerce une activité à but non lucratif ouvrant droit à des indemnités horaires et non à une rémunération, ne dispose pas d'un droit acquis à la perception de ces indemnités et ne dispose d'un droit à être indemnisé que s'il a fait l'objet d'une résiliation illégale de son engagement ou d'un refus illégal de le réintégrer ; en l'espèce, M. Y. continue d'être sollicité par le service départemental d'incendie et de secours en sa qualité de sapeur-pompier volontaire et de percevoir à ce titre des indemnités ;

- le préjudice allégué n'est pas établi dès lors que les indemnités horaires versées à l'intéressé ont progressé malgré son éviction de la base hélicoptérée de la sécurité civile de Cannes-Mandelieu.

Vu les autres pièces des dossiers.

Vu :

- le code de la sécurité intérieure ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique du 3 juin 2020 :

- le rapport de M. Beyls, conseiller,
- les conclusions de Mme Belguèche, rapporteur public,
- et les observations de Me Chouman, substituant Me Darras, pour le requérant.

Considérant ce qui suit :

1. M. Y., sapeur-pompier volontaire, a souscrit un engagement de servir en qualité d'infirmier au sein du service de santé et de secours médical du service départemental d'incendie et de secours des Alpes-Maritimes. Il était notamment appelé à réaliser des gardes opérationnelles au sein de la base hélicoptérée de la sécurité civile de Cannes-Mandelieu et à faire partie de l'équipage de l'hélicoptère « Dragon 06 ». Estimant que l'attitude de M. Y. était incompatible avec la sécurité des vols, le chef de la base de Cannes-Mandelieu a demandé, par un courriel du 9 janvier 2017, au médecin-chef adjoint du service départemental d'incendie et de secours des Alpes-Maritimes de retirer l'intéressé de la liste des infirmiers de garde sur sa base. Par un courrier du 25 janvier 2017, le médecin-chef département adjoint a indiqué à M. Y. qu'il faisait droit à la demande du chef de la base et que ses gardes opérationnelles au sein

du service de santé et de secours médical seront réalisées sur des sites accueillant des véhicules de liaison. Par un courrier du 24 octobre 2017, reçu le 30 octobre 2017, M. Y. a formé une réclamation préalable en vue de l'indemnisation du préjudice qu'il estime avoir subi en raison de son éviction de la base hélicoptère de la sécurité civile de Cannes-Mandelieu. Sa demande a été implicitement rejetée. Le requérant demande au tribunal d'annuler la décision du 25 janvier 2017 et de condamner le service départemental d'incendie et de secours des Alpes-Maritimes à lui verser une somme de 16 610,05 euros en réparation du préjudice qu'il estime avoir subi en raison de cette décision.

Sur la jonction :

2. Les requêtes susvisées n° 1701749 et n° 1800942, présentées pour M. Y., concernent la situation d'un même sapeur-pompier volontaire et ont fait l'objet d'une instruction commune. Il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement.

Sur la recevabilité des conclusions aux fins d'annulation :

3. Les mesures prises à l'égard d'agents publics qui, compte tenu de leurs effets, ne peuvent être regardées comme leur faisant grief, constituent de simples mesures d'ordre intérieur insusceptibles de recours. Il en va ainsi des mesures qui, tout en modifiant leur affectation ou les tâches qu'ils ont à accomplir, ne portent pas atteinte aux droits et prérogatives qu'ils tiennent de leur statut ou à l'exercice de leurs droits et libertés fondamentaux, ni n'emportent perte de responsabilités ou de rémunération. Le recours contre une telle mesure, à moins qu'elle ne traduise une discrimination, est irrecevable, alors même que la mesure de changement d'affectation aurait été prise pour des motifs tenant au comportement de l'agent public concerné

4. En l'espèce, il ressort des pièces du dossier que le retrait de M. Y. de la liste des infirmiers de garde sur la base hélicoptère de la sécurité civile de Cannes-Mandelieu n'a pas pour effet de priver l'intéressé de réaliser des gardes et de participer aux missions de sécurité civile qui lui sont dévolues en vertu de l'article L. 723-3 du code de la sécurité intérieure. En outre, si M. Y. était régulièrement appelé à faire partie de l'équipage de l'hélicoptère « Dragon 06 » avant l'intervention de la décision litigieuse, cette dernière ne saurait être regardée comme de nature à amoindrir ses responsabilités ou à amenuiser ses perspectives de carrière dès lors qu'elle concerne une activité exercée à titre non professionnel comme le prévoit l'article L. 723-5 du code de la sécurité intérieure. Par ailleurs, le service départemental d'incendie et de secours fait valoir, sans être contredit, que la mesure litigieuse n'a eu aucune incidence sur le montant des indemnités horaires versées à l'intéressé, qui a perçu à ce titre 15 725,40 euros en 2017 contre 14 920,24 euros en 2016. De plus, il n'a pas été porté d'atteinte à l'exercice des droits et libertés de M. Y. ou aux droits et prérogatives que ce dernier tient de sa qualité de sapeur-pompier volontaire, étant précisé que cette activité repose sur le volontariat et le bénévolat. Enfin, il n'est démontré ni même soutenu que M. Y. aurait fait l'objet d'une discrimination, seul l'intérêt du service ayant prévalu dans la mesure où l'attitude distante et potentiellement conflictuelle de l'intéressé à l'égard du chef de la base hélicoptère de la sécurité civile de Cannes-Mandelieu et du reste de l'équipage de l'hélicoptère « Dragon 06 » était susceptible de compromettre la sécurité des missions de secours assurées par cet équipage. Par suite, le retrait de M. Y. de la liste des infirmiers de garde sur la base hélicoptère de la sécurité civile de Cannes-Mandelieu, qui ne constitue pas une mesure disciplinaire déguisée, présente le caractère d'une mesure d'ordre intérieur, qui ne fait pas grief et n'est donc pas susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir.

5. Par conséquent, les conclusions aux fins d'annulation de M. Y. doivent être rejetées comme irrecevables.

Sur les conclusions aux fins d'injonction :

6. Le présent jugement, qui rejette les conclusions aux fins d'annulation présentées par M. Y., n'appelle aucune mesure d'exécution. Les conclusions aux fins d'injonction ne peuvent, par suite, qu'être également rejetées.

Sur les conclusions indemnitaires :

7. Si une mesure d'ordre intérieur n'est pas susceptible d'être contrôlée par le juge de l'excès de pouvoir, elle est néanmoins susceptible d'engager la responsabilité de l'administration dans le cas où elle est à la fois fautive et en lien direct et certain avec les préjudices dont l'intéressé demande indemnisation.

8. D'une part, le requérant fait valoir que le fait de ne plus pouvoir postuler à des gardes opérationnelles sur la base hélicoptée de la sécurité civile de Cannes-Mandelieu a conduit à une diminution de son volume d'activité et de sa rémunération en qualité de sapeur-pompier volontaire. Toutefois, le service départemental d'incendie et de secours fait valoir, sans être contredit, que les indemnités horaires perçues par le requérant en qualité de sapeur-pompier volontaire n'ont cessé de croître malgré son « éviction » en janvier 2017 de la base hélicoptée de la sécurité civile de Cannes-Mandelieu. Celles-ci s'élevaient en effet à 14 920,24 euros en 2016, à 15 725,40 euros en 2017 et à 6 289,92 euros entre janvier et avril 2018. Ce faisant, la perte de revenus alléguée n'est nullement établie.

9. D'autre part, le requérant fait état d'un préjudice moral caractérisé par la dépréciation de ses qualités professionnelles. Toutefois, il n'établit par aucune pièce probante versée aux débats qu'il aurait subi un tel préjudice, étant précisé que l'activité de sapeur-pompier volontaire, qui repose sur le bénévolat, n'est pas exercée à titre professionnel.

10. Ainsi, M. Y. n'établit pas la réalité des préjudices allégués. Ses conclusions indemnitaires doivent, par suite, être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

11. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge du service départemental d'incendie et de secours des Alpes-Maritimes, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que le requérant demande au titre des frais liés au litige.

12. En revanche, il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce et sur le fondement de ces dispositions, de mettre à la charge de M. Y. une somme de 1 500 euros à verser au service départemental d'incendie et de secours des Alpes-Maritimes.

DECIDE :

Article 1^{er} : Les requêtes n^{os} 1701749 et 1800942 sont rejetées.

Article 2 : M. Y. versera une somme de 1 500 euros (mille cinq cent euros) au service départemental d'incendie et de secours des Alpes-Maritimes en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions du service départemental d'incendie et de secours des Alpes-Maritimes est rejeté.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à M. Y. et au service départemental d'incendie et de secours des Alpes-Maritimes.

Délibéré après l'audience du 3 juin 2020, à laquelle siégeaient :
M. Emmanuelli, président,
Mme Gazeau, conseiller,
M. Beyls, conseiller,
assistés de Mme Katarynezuk, greffier.

Lu en audience publique le 24 juin 2020.

Le rapporteur,

Le président,

Signé

Signé

N. Beyls

O. Emmanuelli

Le greffier,

Signé

N. Katarynezuk

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

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

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NICE**

N° 1705391

**SYNDICAT INTERCOMMUNAL A VOCATION
MULTIPLE DU CANTON DE BAR SUR LOUP**

Mme Gazeau
Rapporteur

Mme Belguèche
Rapporteur public

Audience du 3 juin 2020
Lecture du 24 juin 2020

44-02-02
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Nice

(6^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire complémentaire, enregistrés les 7 décembre 2017 et 10 décembre 2018, le syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM) du canton de Bar-sur-Loup, représenté par Me Suares, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler la décision du 6 novembre 2017 par laquelle le préfet des Alpes-Maritimes l'a mis en demeure de respecter les prescriptions relatives à la remise en état du site de la Sarrée, à Bar-sur-Loup, à la suite de l'arrêt d'exploitation de l'unité d'incinération des ordures ménagères (UIOM) ;

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.

Le SIVOM du canton de Bar-sur-Loup soutient que :

- l'arrêté du 6 novembre 2017 est illégal par voie d'exception de l'illégalité de l'arrêté du 19 mai 2017 :

- l'arrêté du préfet des Alpes-Maritimes du 19 mai 2017 fixant des prescriptions complémentaires est un acte réglementaire, dès lors qu'il se rattache au service public

de traitement des déchets ménagers, qui est illégal dès l'origine et dont l'abrogation peut, par suite, être demandée à tout moment ;

- l'illégalité de l'arrêté du 19 mai 2017 résulte de ce que :

- il est intervenu en méconnaissance de l'autorité de chose jugée attachée au jugement du 30 juin 2015 dès lors qu'il reproduit l'arrêté du 18 mars 2014 annulé par ledit jugement ;

- il se réfère au rapport de l'inspection des installations classées du 19 février 2014 lequel a servi de fondement à l'arrêté du 18 mars 2014 pourtant annulé par le tribunal administratif de Nice ;

- il est entaché d'erreur dans la qualification juridique des faits dès lors qu'il n'est pas fondé sur les rapports d'inspection des 25 août 2016 et 15 février 2017 ;

- il a été pris en méconnaissance des dispositions de l'article R. 512-39-5 du code de l'environnement alors applicables à l'installation en cause dès lors que les mesures qu'il impose ne visent pas à remettre le site en état en prenant en compte un usage comparable à celui de la dernière période d'exploitation ;

- il est illégal en ce qu'il méconnaît la prescription trentenaire, le site ayant été mis à l'arrêt depuis plus de trente ans ;

- l'arrêté du 6 novembre 2017 est illégal en ce qu'il se réfère au rapport du 11 octobre 2017 qui renvoie au rapport du 15 février 2017 lequel se réfère lui-même au rapport du 19 février 2014, alors que le précédent arrêté de mise en demeure pris par le préfet le 18 mars 2014 a été annulé en raison de son illégalité par le tribunal administratif de Nice ;

- les dangers qui justifient l'usage de l'article R. 512-39-5 du code de l'environnement et l'intervention de l'arrêté préfectoral de mise en demeure du 6 novembre 2017 ne sont pas établis.

Par un mémoire en défense, enregistré le 24 juillet 2018, le préfet des Alpes-Maritimes conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- la requête est irrecevable en ce qu'il n'est pas justifié de la qualité pour agir du président du SIVOM ;

- l'arrêté contesté n'est pas rattaché à l'arrêté du 18 mars 2014 ;

- les moyens soulevés par le SIVOM du canton de Bar-sur-Loup ne sont pas fondés.

Par ordonnance du 20 décembre 2018, la clôture d'instruction a été fixée au 5 février 2019.

Par courrier du 19 mars 2020, les parties ont été informées, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le jugement était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office, à savoir l'irrecevabilité du moyen tiré de l'exception d'illégalité de l'arrêté du préfet des Alpes-Maritimes du 19 mai 2017 relatif aux prescriptions complémentaires de remise en état du site.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code civil ;

- le code de l'environnement ;

- la loi du 19 décembre 1917 relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes ;

- la loi n° 76-633 du 19 juillet 1976 ;
- le décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977 ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique du 3 juin 2020 :

- le rapport de Mme Gazeau,
- les conclusions de Mme Belguèche, rapporteur public,
- et les observations de Me Geay, substituant Me Suares, représentant le SIVOM du canton de Bar-sur-Loup.

Considérant ce qui suit :

1. Par arrêté préfectoral du 4 décembre 1968, le syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM) du canton de Bar-sur-Loup, constitué par arrêté du préfet des Alpes-Maritimes du 19 septembre 1963, a été autorisé à installer, sur le fondement de la législation relative aux installations classées, un four d'incinération d'ordures ménagères dans le quartier de la Sarrée à Bar-sur-Loup. A la suite d'un incendie survenu le 24 octobre 1978, l'installation a été détruite et le site mis en sécurité pour prévenir tout risque de pollution. Par courrier du 29 mai 2012, la mairie de Bar-sur-Loup a averti les services préfectoraux de la découverte, le 14 mai 2012, de déchets et de terres souillées sur les terrains nouvellement acquis par la société V. lors de travaux de génie civil visant à la mise en place d'une nouvelle clôture. Une visite sur site a été réalisée le 1^{er} juin 2012 par l'inspection des installations classées, à l'issue de laquelle un rapport, établi le 22 juin suivant, a constaté la présence de déchets et préconisé le déploiement de dispositions techniques et organisationnelles. Un deuxième rapport a été établi sur l'état du site le 19 février 2014, constatant l'absence d'avancées significatives. Par un arrêté du 18 mars 2014, le préfet des Alpes-Maritimes a mis en demeure le SIVOM de satisfaire aux obligations de mise en sécurité du site. Par jugement n° 1402227 du 30 juin 2015, le tribunal administratif de Nice a annulé l'arrêté précité du 18 mars 2014. Un troisième rapport de l'inspection des installations classées a été établi le 25 août 2016, à la suite de chutes de blocs de rochers sur la route départementale 3, révélant que la fouille laissée par l'ancienne carrière existante à proximité de l'usine avait été utilisée comme décharge très probablement en palliatif de l'indisponibilité soudaine de l'usine d'incinération d'ordures ménagères à la suite de l'incendie / explosion du 24 octobre 1978 et jusqu'à ce que le SIVOM trouve un autre site régulier d'élimination des déchets. Un quatrième rapport a été dressé le 15 février 2017 par l'inspection des installations classées, reprenant les éléments de celui du 25 août 2016. Le 19 mai 2017, le préfet a pris un arrêté complémentaire prescrivant au SIVOM de se conformer aux obligations de mise en sécurité et de remise en état du site en lui impartissant des délais pour ce faire. Le SIVOM a formé un recours gracieux, le 6 novembre 2017, aux fins d'abrogation de l'arrêté du 19 mai 2017, auquel le préfet n'a pas répondu explicitement. Après avoir constaté l'inexécution des prescriptions mises à la charge du SIVOM par l'arrêté du 19 mai 2017 dans le délai imparti, le préfet des Alpes-Maritimes a édicté, le 6 novembre 2017, un arrêté mettant en demeure le syndicat de respecter les prescriptions pour la mise en sécurité de l'installation

d'incinération d'ordures ménagères et des installations connexes. Le SIVOM du canton de Bar-sur-Loup demande au tribunal d'annuler l'arrêté du 6 novembre 2017.

Sur les conclusions d'annulation :

2. Aux termes de l'article L. 511-1 du code de l'environnement : « *Sont soumis aux dispositions du présent titre les usines, ateliers, dépôts, chantiers et, d'une manière générale, les installations exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature, de l'environnement et des paysages, soit pour l'utilisation rationnelle de l'énergie, soit pour la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique. (...)* ».

3. Aux termes de l'article L. 171-8 du code de l'environnement : « *I.- Indépendamment des poursuites pénales qui peuvent être exercées, en cas d'inobservation des prescriptions applicables en vertu du présent code aux installations, ouvrages, travaux, aménagements, opérations, objets, dispositifs et activités, l'autorité administrative compétente met en demeure la personne à laquelle incombe l'obligation d'y satisfaire dans un délai qu'elle détermine. En cas d'urgence, elle fixe, par le même acte ou par un acte distinct, les mesures nécessaires pour prévenir les dangers graves et imminents pour la santé, la sécurité publique ou l'environnement. (...)* ». Il résulte de ces dispositions que le préfet peut seul mettre en demeure l'exploitant de respecter les mesures qui lui étaient antérieurement imposées et qui résultaient, soit de la réglementation générale applicable à l'établissement, soit de l'arrêté d'autorisation ou d'arrêtés complémentaires, mais qu'il ne peut user de cette procédure pour imposer à l'exploitant des prescriptions nouvelles.

4. Il résulte des dispositions des articles L. 512-5, L. 512-7-5 et L. 512-12 du code de l'environnement que les installations classées pour la protection de l'environnement, qu'elles soient soumises à un régime déclaratif, d'enregistrement ou d'autorisation, peuvent se voir imposer, par le préfet, des prescriptions complémentaires aux prescriptions générales les concernant. L'exploitant d'une telle installation peut être mis en demeure d'y procéder dans un délai déterminé en cas d'inobservation des prescriptions. A défaut d'exécution à l'expiration de ce délai, l'exploitant peut faire l'objet des mesures prévues par les dispositions du II de l'article L. 171-8 du code de l'environnement.

En ce qui concerne l'illégalité par voie d'exception de l'arrêté du 19 mai 2017 :

5. Le syndicat requérant excipe de l'illégalité de l'arrêté du 19 mai 2017 relatif aux prescriptions complémentaires de remise en état du site qui lui ont été imposées et auxquelles il n'a pas déféré dans les délais impartis.

6. L'arrêté du 19 mai 2017 relatif aux prescriptions complémentaires de remise en état du site impose au syndicat requérant, dans son article 2, de remettre le site « *dans un état tel qu'il ne puisse porter atteinte aux intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 du code de l'environnement* », et qu'en cas de désaccord sur l'usage futur, « *l'usage retenu est un usage comparable à celui de la dernière période d'exploitation de l'installation mise à l'arrêt* ». L'article 3 énumère les mesures mises à la charge de l'exploitant afin de la sécurisation et de la remise en état du site, et l'article 5 fixe les délais impartis pour se conformer aux prescriptions de l'article 3. Par l'arrêté litigieux, le préfet des Alpes-Maritimes a mis en demeure le SIVOM

du canton de Bar-sur-Loup de respecter les dispositions des articles 2 et 3 de l'arrêté préfectoral du 19 mai 2017, afin d'assurer la protection des intérêts visés à l'article L. 511-1 du code de l'environnement et de remettre en état le site d'exploitation.

7. L'arrêté du 19 mai 2017 constitue, de par les mesures qu'il fixe et de par son objet, un acte individuel. Cet arrêté a fait l'objet d'un recours en excès de pouvoir, cependant rejeté pour irrecevabilité à raison de sa tardiveté par ordonnance n° 1705140 du 23 novembre 2018 du tribunal administratif de Nice. En effet, et ainsi que l'a relevé l'ordonnance précitée, le délai de recours contre cet arrêté du 19 mai 2017, notifié à l'exploitant le 26 mai 2017, et qui comportait la mention des voies et délais de recours, était expiré à la date à laquelle le recours gracieux du 6 novembre 2017 dirigé contre cet arrêté a été formé, lequel n'a donc pu proroger le délai de recours de deux mois dont dispose l'exploitant en application de l'article R. 514-3-1 du code de l'environnement. Il s'ensuit qu'à la date à laquelle le recours contentieux contre cet arrêté a été enregistré au greffe du tribunal administratif de Nice, le délai de recours était expiré. Cet acte est donc devenu définitif à la date à laquelle le présent recours a été introduit et son illégalité par voie d'exception ne peut donc être invoquée à l'appui du présent recours. En tout état de cause, l'arrêté fixant des prescriptions complémentaires aux fins de remise en état du site d'exploitation et celui mettant en demeure l'exploitant de respecter les prescriptions pour la remise en état ne forment pas une opération complexe, le premier arrêté n'étant pas spécialement édicté pour permettre la réalisation de l'opération dont le deuxième arrêté constituerait l'aboutissement. Par suite, le moyen tiré de l'illégalité par voie d'exception de l'arrêté du 19 mai 2017 ne peut qu'être écarté.

En ce qui concerne l'obligation de remise en état du site et la prescription trentenaire :

8. Aux termes de l'article R. 512-39-5 de ce même code : « *Pour les installations ayant cessé leur activité avant le 1er octobre 2005, le préfet peut imposer à tout moment à l'exploitant, par arrêté pris dans les formes prévues à l'article R. 181-45, les prescriptions nécessaires à la protection des intérêts mentionnés à l'article L. 511-1, en prenant en compte un usage du site comparable à celui de la dernière période d'exploitation de l'installation.* ».

9. L'obligation de remise en état du site est applicable aux installations de la nature de celles soumises à autorisation en application du titre 1^{er} du livre V du code de l'environnement alors même qu'elles auraient cessé d'être exploitées avant l'entrée en vigueur de la loi du 19 juillet 1976, dès lors que ces installations demeurent susceptibles de présenter les dangers ou inconvénients énumérés à l'article L. 511-1 de ce code. Dans cette hypothèse, l'obligation de remise en état du site pèse sur l'ancien exploitant ou, si celui-ci a disparu, sur son ayant droit.

10. Il incombe ainsi à l'exploitant d'une installation classée, à son ayant droit ou à celui qui s'est substitué à lui, la mise en œuvre des mesures permettant de remettre en état le site qui a été le siège de l'exploitation dans l'intérêt, notamment, de la santé ou de la sécurité publique et de la protection de l'environnement. L'administration peut contraindre les personnes en cause à prendre ces mesures et, en cas de défaillance de celles-ci, y faire procéder d'office et à leurs frais.

11. Les pouvoirs de police spéciale conférés par la loi à l'autorité administrative peuvent, par leur objet et leur nature mêmes, être exercés par celle-ci à toute époque et vis à vis de tout détenteur d'un bien qui a été le siège de l'exploitation d'une installation classée, dès lors que s'y manifestent des dangers ou inconvénients de la nature de ceux auxquels la législation des installations classées a pour objet de parer.

12. Toutefois, les principes dont s'inspire l'article 2262 du code civil font obstacle à ce que le préfet impose à l'exploitant, à son ayant-droit ou à la personne qui s'est substituée à lui, la charge financière des mesures à prendre au titre de la remise en état d'un site lorsque plus de trente ans se sont écoulés depuis la date à laquelle la cessation d'activité a été portée à la connaissance de l'administration, sauf dans le cas où les dangers ou inconvénients présentés par le site auraient été dissimulés.

13. Est enfin sans incidence sur l'application du principe rappelé au point précédent la circonstance que l'autorité administrative puisse exercer à toute époque ses pouvoirs de police spéciale en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement.

14. Le SIVOM du canton de Bar-sur-Loup a exploité une usine d'incinération d'ordures ménagères à La Sarrée, sur le territoire de la commune de Bar-sur-Loup, après autorisation délivrée le 4 décembre 1968 sur le fondement de la loi du 19 décembre 1917 relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes. Cette installation a été mise en service à compter du 23 janvier 1973, et la réception des travaux attestant du fonctionnement de l'installation a eu lieu le 7 octobre 1975. Eu égard à la nature des activités accueillies sur le site, qui relèvent du régime de l'autorisation des installations classées, le SIVOM, en sa qualité de dernier exploitant connu, est soumis à une obligation de remise en état en vertu des dispositions des articles L. 511-1 et suivants et de l'article R. 512-39-5 du code de l'environnement. A cet égard, si le requérant conteste sa qualité de débiteur d'une telle obligation en ce que, notamment, il n'est pas prouvé que les déchets trouvés à proximité seraient issus de son exploitation, laquelle ne traitait pas de produits dangereux, ni que ces déchets auraient un impact gravement négatif sur l'environnement, d'une part, il ne conteste pas être le dernier exploitant du site, lequel est, de par cette seule qualité, débiteur de l'obligation de remise en état, d'autre part, il résulte de l'instruction que les rapports remis après les visites sur site de l'inspection des installations classées, versés aux débats, ont démontré la présence de déchets et de terres souillées à proximité de l'ancien incinérateur ainsi que d'un poteau électrique supportant un transformateur et des fluides dangereux (PCB), susceptibles de générer des pollutions des sols et des eaux.

15. En outre, il résulte de l'instruction qu'un incendie a eu lieu sur le site le 24 octobre 1978, impactant le four d'incinération. Il résulte également de l'instruction et notamment des rapports remis par l'inspection des installations classées, que l'exploitation s'est poursuivie au moins jusqu'en 1980. Il est constant que le SIVOM n'a pas notifié à l'autorité administrative compétente l'arrêt définitif de l'exploitation de l'installation d'incinération de La Sarrée, ainsi que l'exigeaient les dispositions alors applicables de l'article 34 du décret du 1^{er} septembre 1977 pris en application de la loi du 19 juillet 1976 abrogeant la loi du 19 décembre 1917. Si, en mars 2005, date de visite des inspecteurs des ICPE chargés de répertorier les anciens sites industriels, le site d'exploitation en cause n'avait pas été retrouvé, attestant ainsi d'une cessation d'activité au plus tard à cette date, aucun élément ni aucune pièce versés aux débats ne permettent de déterminer la date à laquelle l'administration aurait eu connaissance, par tout moyen, de la cessation d'exploitation de l'usine d'incinération de La Sarrée, de nature à faire ainsi courir le délai de prescription trentenaire au profit du SIVOM de Bar-sur-Loup. A cet égard, si le requérant soutient que l'exploitation avait nécessairement cessé après l'incendie de 1978 dès lors que l'autorisation d'exploitation, faute d'avoir été renouvelée, était devenue caduque deux ans après cet événement, il n'établit cependant pas que le fonctionnement de l'installation aurait été interrompu plus de deux ans alors même que les rapports réalisés sur ladite installation font état d'une activité au début des années 80. Par suite, et dès lors qu'à la

date d'édition de l'arrêté litigieux, la cessation définitive de l'exploitation de l'usine était intervenue depuis moins de trente ans, le syndicat requérant, débiteur de l'obligation de remise en état du site, n'est pas fondé à soutenir que le préfet des Alpes-Maritimes a méconnu la prescription trentenaire.

En ce qui concerne l'illégalité de l'arrêté en litige au regard des rapports sur lesquels il se fonde :

16. Le requérant invoque l'illégalité de l'arrêté du 6 novembre 2017 en ce qu'il se fonde sur un rapport de l'inspection des installations classées du 11 octobre 2017 se référant à un rapport du 15 février 2017, lequel n'est que la reprise du rapport du 19 février 2014 ayant servi de fondement à l'arrêté du 18 mars 2014 annulé par jugement du 30 juin 2015.

17. La circonstance que l'arrêté contesté se réfère, par renvoi, à un rapport d'inspection ayant servi de fondement à un précédent arrêté du 18 mars 2014 de mise en demeure, annulé par jugement du tribunal administratif de Nice, est sans incidence sur la légalité de l'acte attaqué dès lors que le jugement précité n'a pas annulé ledit rapport ni qualifié les faits qui y sont consignés de matériellement inexacts. Ce moyen doit donc être écarté.

18. Il résulte de tout ce qui précède que le SIVOM du canton de Bar-sur-Loup n'est pas fondé à demander l'annulation de l'arrêté du 6 novembre 2017 par lequel le préfet des Alpes-Maritimes l'a mis en demeure de respecter les prescriptions relatives à la remise en état du site de la Sarrée, à Bar-sur-Loup, à la suite de l'arrêt d'exploitation de l'unité d'incinération des ordures ménagères.

Sur les frais liés au litige :

19. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mis à la charge de l'Etat, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, le versement d'une somme quelconque au titre des frais exposés par le SIVOM du canton de Bar-sur-Loup et non compris dans les dépens.

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête du syndicat intercommunal à vocation multiple du canton de Bar-sur-Loup est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié au syndicat intercommunal à vocation multiple du canton de Bar-sur-Loup et au ministre de la transition écologique et solidaire.

Copie en sera adressée au préfet des Alpes-Maritimes.

Délibéré après l'audience du 3 juin 2020, à laquelle siégeaient :

M. Emmanuelli, président,
Mme Gazeau, conseiller,
M. Beyls, conseiller,
assistés de Mme Katarynezuk, greffier.

Lu en audience publique le 24 juin 2020.

Le rapporteur,

Le président,

Signé

Signé

D. GAZEAU

O. EMMANUELLI

Le greffier,

Signé

N. KATARYNEZUK

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

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

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NICE**

N° 1805144

ASSOCIATION F.

Mme Tatiana Kieffer
Rapporteur

M. Gilles Taormina
Rapporteur public

Audience du 16 juin 2020
Lecture du 30 juin 2020

49-04-02-02
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif de Nice

(5^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

Devant le tribunal administratif :

Par une requête enregistrée sous le n° 1802004 le 10 mai 2018 au greffe du tribunal administratif de Nice, l'association F., représentée par Me Barthélémy, a demandé au Tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 4 mai 2018 par lequel le préfet des Alpes-Maritimes a interdit à toute personne se prévalant de la qualité de supporter du club de football de l'Association sportive Saint-Etienne de circuler dans certaines communes du département des Alpes-Maritimes du samedi 12 mai 2018 à 00h00 au dimanche 13 mai 2018 à 06h00 ;

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

Elle soutenait que :

- le préfet a commis une erreur d'appréciation ;
- les risques de troubles graves à l'ordre public ne sont pas établis et les faits ne sont pas établis ;
- aucune circonstance de temps et de lieu ne justifiait cette interdiction ;
- la décision attaquée est disproportionnée dès lors que des mesures moins contraignantes étaient de nature à maintenir l'ordre public.

Devant la cour administrative d'appel :

L'association F. a relevé appel de l'ordonnance n° 1802004 du 8 novembre 2018 du président de la 5^{ème} chambre du tribunal administratif de Nice en tant qu'elle concluait au non-lieu à statuer.

Par un arrêt n° 18MA02508 du 19 novembre 2018, la cour administrative d'appel de Marseille a, d'une part, annulé l'ordonnance précitée et, d'autre part, renvoyé l'affaire au tribunal de céans.

Procédure devant le tribunal après renvoi :

Par un mémoire en défense enregistré le 20 décembre 2018, le préfet des Alpes-Maritimes conclut au rejet de la requête.

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

- Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code du sport ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique du 16 juin 2020 :

- le rapport de Mme Kieffer, premier-conseiller,
- et les conclusions de M. Taormina, rapporteur public.

Considérant ce qui suit :

1. Par arrêté du 4 mai 2018, le préfet des Alpes-Maritimes, à l'occasion de la rencontre entre les clubs de l'Association sportive Saint-Etienne (ASSE) et l'Association sportive (AS) de Monaco le 12 mai 2018 au stade Louis II de Monaco, a interdit à toute personne se prévalant de la qualité de supporter du club de football de l'ASSE ou se comportant comme tel, de circuler et d'accéder dans les communes de Nice, Villefranche-sur-Mer, Saint-Jean-Cap-Ferrat, Beaulieu-sur-Mer, Eze, Cap d'Ail, La Turbie, Beausoleil, Roquebrune-Cap-Martin et Menton du samedi 12 mai 2018 à 00h00 au dimanche 13 mai 2018 à 6h. L'association F. demande l'annulation de cette décision.

2. En premier lieu, aux termes de l'article L. 332-16-2 du code du sport : « *Le représentant de l'Etat dans le département ou, à Paris, le préfet de police peut, par arrêté, restreindre la liberté d'aller et de venir des personnes se prévalant de la qualité de supporter d'une équipe ou se comportant comme tel sur les lieux d'une manifestation sportive et dont la présence est susceptible d'occasionner des troubles graves pour l'ordre public. / L'arrêté énonce la durée, limitée dans le temps, de la mesure, les circonstances précises de fait et de lieu qui la motivent, ainsi que le territoire sur lequel elle s'applique (...)* ». Les interdictions

que le représentant de l'Etat dans le département peut décider sur le fondement de ces dispositions présentent le caractère de mesures de police. L'existence d'une atteinte à l'ordre public de nature à justifier de telles interdictions doit être appréciée objectivement, indépendamment du comportement des personnes qu'elles visent dès lors que leur seule présence est susceptible d'occasionner des troubles graves pour l'ordre public.

3. En premier lieu, pour prendre l'arrêté attaqué, le préfet des Alpes-Maritimes s'est fondé sur la circonstance que les déplacements de l'ASSE ont précédemment donné lieu à d'importants troubles à l'ordre public du fait du comportement des supporters de cette équipe. A cet égard, il ressort des pièces du dossier que les rencontres du 20 mai 2017 avec le football club de Nancy et du 16 septembre 2017 avec le Dijon football Côte D'or, ont donné lieu à des rixes entre supporters ainsi que des violences commises à l'encontre des forces de l'ordre aux abords des stades et dans les centres-villes. Par ailleurs, si la rencontre devait se dérouler sur le territoire de la Principauté de Monaco, il est constant qu'un arrêté du ministre d'Etat de la Principauté du 18 avril 2018 a interdit l'entrée et la présence de personnes se prévalant de la qualité de supporters de l'ASSE du vendredi 11 mai 2018 à 00h00 au samedi 12 mai 2018 à minuit au motif d'un risque de troubles à l'ordre public par les supporters stéphanois. Il ressort des pièces du dossier, et notamment de la note des renseignements produite en défense par le préfet, que plusieurs groupes de supporters de l'ASSE avaient appelé à ne pas respecter cet arrêté et à se rendre à Monaco. Ainsi, il existait un risque que les supporters stéphanois, dont le nombre était évalué à 200 individus par l'administration, soient expulsés par la Principauté vers le département des Alpes-Maritimes. Or, à la même date, l'Olympique gymnaste club (OGC) de Nice disputait une rencontre avec le Stade Malherbe de Caen à l'Allianz Riviera. Si cette rencontre ne présentait pas de risques particuliers, l'antagonisme existant entre les supporters de l'ASSE et ceux de l'OGC avait entraîné à plusieurs reprises des troubles à l'ordre public. A cet égard, de violents affrontements ont eu lieu lors de la rencontre entre les deux équipes le 24 novembre 2013, et des policiers intervenus ont été blessés. Par la suite, les déplacements de supporters des deux équipes ont été systématiquement interdits ou limités à un faible nombre de participants et aucun incident n'a eu lieu. Dans ces conditions, en prenant l'arrêté litigieux, le préfet des Alpes-Maritimes ne s'est pas fondé sur des faits matériellement inexacts.

4. En second lieu, l'arrêté attaqué fait état de ce qu'en raison de la mobilisation particulière des forces de l'ordre dans le cadre de la lutte contre la menace terroriste, ainsi que lors du Grand Prix de Monaco du 11 au 13 mai 2018, le préfet ne disposait pas de forces mobiles suffisantes pour qu'une mesure moins contraignante que celle édictée soit prise. Ces allégations ne sont pas sérieusement contestées par l'association requérante. Dans ces conditions, l'ANS n'est pas fondée à soutenir que l'interdiction prononcée par l'arrêté attaqué n'était pas proportionnée aux nécessités de l'ordre public. Le préfet des Alpes-Maritimes n'a dès lors commis aucune erreur d'appréciation en prenant l'arrêté attaqué.

5. Il résulte de tout ce qui précède l'Association F. des supporters n'est pas fondée à demander l'annulation de l'arrêté du 4 mai 2018 du préfet des Alpes-Maritimes. Doivent également être rejetées, par voie de conséquences, ses conclusions présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de l'association F. est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à l'association F. et au ministre de l'intérieur.

Copie en sera adressée au préfet des Alpes-Maritimes.

Délibéré après l'audience du 16 juin 2020, à laquelle siégeaient :

M. Silvestre-Toussaint, président,
M. Hérold, premier-conseiller,
Mme Kieffer, premier-conseiller,
Assistés de Mme Sinagoga, greffière.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 30 juin 2020.

Le rapporteur,

Le président,

signé

signé

T. KIEFFER

F. SILVESTRE-TOUSSAINT

La greffière,

signé

J. SINAGOGA

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

Pour expédition conforme,
Pour le greffier en chef,
Et par délégation,
La greffière

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NICE**

N° 1902491

M. T.

M. Silvestre-Toussaint
Président-rapporteur

M. Gilles Taormina
Rapporteur public

Audience du 30 juin 2020
Lecture du 17 juillet 2020

Aide juridictionnelle totale
Décision du 23 août 2019

49-04-02-01
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif de Nice

(5^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire et des pièces complémentaires, enregistrés les 23 mai 2019, 27 juin 2019 et 29 août 2019, M. T., représenté par Me Lendom, demande au Tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 22 mars 2019 du préfet des Alpes-Maritimes portant interdictions de manifester et de se rassembler sur les territoires des communes de Nice, Villefranche-sur-Mer, Saint-Jean-Cap-Ferrat, Beaulieu-sur-Mer, Eze, Cap d'Ail et La Turbie ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 500 euros en application des dispositions des articles L. 761-1 du code de justice administrative et 37 de la loi du 10 juillet 1991.

Il soutient :

- d'une part, qu'il a intérêt à agir à l'encontre de l'arrêté attaqué dès lors qu'il été interpellé en application dudit arrêté et inscrit au fichier du traitement des antécédents judiciaires ;
- d'autre part, que l'arrêté attaqué est entaché d'une insuffisance de motivation, d'une erreur d'appréciation des risques de troubles à l'ordre public en regard des

restrictions apportées aux libertés fondamentales (libre communication des pensées et des opinions, liberté d'aller et venir, présomption d'innocence, droit à un procès équitable) ainsi que d'un détournement de pouvoir.

Par un mémoire en défense, enregistré le 12 juillet 2019, le préfet des Alpes Maritimes conclut à l'irrecevabilité de la requête en raison de sa tardiveté.

Vu :

- l'arrêté attaqué ;
- les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de la sécurité intérieure ;
- la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique du 30 juin 2019 :

- le rapport de M. Silvestre-Toussaint, président,
- les conclusions de M. Taormina, rapporteur public,
- et les observations de Me Lendom, pour le requérant.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté en date du 22 mars 2019, le préfet des Alpes-Maritimes a pris une mesure portant interdiction de manifester et de se rassembler durant une certaine période et sur certains périmètres des territoires des communes de Nice, Villefranche-sur-Mer, Saint-Jean-Cap-Ferrat, Beaulieu-sur-Mer, Eze, Cap d'Ail et La Turbie. M. T., qui a été interpellé le 23 mai 2019 en application des dispositions de cet arrêté, demande au Tribunal son annulation.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. Aux termes de l'article L. 2214-4 du code général des collectivités territoriales : « *Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique, tel qu'il est défini au 2° de l'article L. 2212-2 et mis par cet article en règle générale à la charge du maire, incombe à l'Etat seul dans les communes où la police est étatisée, sauf en ce qui concerne les troubles de voisinage. Dans ces mêmes communes, l'Etat a la charge du bon ordre quand il se fait occasionnellement de grands rassemblements d'hommes (...)* ». Aux termes de l'article L. 2215-1 du code précité : « (...) 1° *Le représentant de l'Etat dans le département peut prendre, pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques* ». Et aux termes de l'article L. 211-4 du code de la sécurité intérieure : « *Si l'autorité investie des pouvoirs de police estime que la manifestation projetée*

est de nature à troubler l'ordre public, elle l'interdit par un arrêté qu'elle notifie immédiatement aux signataires de la déclaration ». Il appartient aux autorités de l'Etat d'assurer la préservation de l'ordre public et sa conciliation avec les libertés fondamentales que sont notamment la liberté d'aller et venir, la liberté d'expression et celle de manifester qui en est le corollaire. L'existence d'une atteinte à l'ordre public de nature à justifier une telle interdiction doit être appréciée objectivement, indépendamment du comportement des personnes qu'elles visent dès lors que leur seule présence serait susceptible d'occasionner des troubles graves pour l'ordre public, tant sur les lieux du rassemblement et de la dispersion que sur le trajet de la manifestation.

3. En premier lieu, l'arrêté attaqué comporte les considérations de droit et de fait qui en constituent les fondements, en visant notamment les articles L. 211-1 et suivants le code de la sécurité intérieure, les articles 431-3 et suivants du code pénal, ainsi que les articles L. 2214-4 et L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales, et en précisant que les présidents de la République populaire de Chine et de la République française devaient effectuer un déplacement simultané dans le département des Alpes-Maritimes les dimanche 24 mars et lundi 25 mars 2019. Dès lors, cet arrêté est suffisamment motivé. Par suite, le moyen soulevé par le requérant et tiré de l'insuffisance de motivation doit être écarté comme non fondé.

4. En deuxième lieu, les moyens tirés de l'atteinte à la présomption d'innocence et au droit à un procès équitable sont inopérants au soutien des conclusions aux fins d'annulation de l'arrêté litigieux.

5. En troisième lieu, pour prendre l'arrêté contesté, visant à prévenir les atteintes à l'ordre public susceptibles d'être causées par les manifestations et rassemblements en amont et au cours de la visite des présidents français et chinois, le préfet des Alpes-Maritimes, s'est en particulier fondé, d'une part, sur les troubles à l'ordre public régulièrement causés dans l'ensemble de la France, et dans les Alpes-Maritimes, par le conflit social majeur qui dure depuis plusieurs mois et entraîne des manifestations hebdomadaires et, d'autre part, sur la gravité de la menace terroriste sur le territoire national et l'activation du plan Vigipirate de niveau 2 « sécurité renforcée – risque attentat ». L'arrêté litigieux délimite précisément, pour chacune des communes concernées par ces mesures, les heures et les secteurs où toute manifestation et tout rassemblement sont interdits, et n'a pas pour effet d'imposer une interdiction générale et absolue de manifester ou de se rassembler pendant les périodes en cause. En outre, le requérant n'établit pas qu'auraient pu être prises des mesures moins contraignantes de nature à éviter les troubles graves à l'ordre public susceptibles de se produire. Dans ces circonstances, les mesures objet de l'arrêté contesté sont proportionnées tant au but poursuivi de prévenir les troubles à l'ordre public durant la visite des présidents français et chinois dans le département des Alpes-Maritimes qu'à la nécessaire préservation des libertés fondamentales d'aller et venir, d'expression et de manifester.

6. Enfin, en dernier lieu, le moyen soulevé et tiré du détournement de pouvoir n'est nullement établi.

7. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non-recevoir soulevée par le préfet des Alpes-Maritimes, que les conclusions susvisées aux fins d'annulation doivent être rejetées. Doivent également être rejetées, par voie de conséquence, les conclusions présentées par le requérant sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de M. T. est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à M. T. et au ministre de l'intérieur.

Copie en sera adressée au préfet des Alpes-Maritimes, aux communes de Nice, Villefranche-sur-mer, Saint Jean Cap Ferrat, Beaulieu-sur-Mer, Eze, Cap d'Ail et la Turbie.

Délibéré après l'audience du 30 juin 2020, à laquelle siégeaient :

M. Silvestre-Toussaint, président,
M. Ringeval, premier conseiller,
Mme Kieffer, premier conseiller,
Assistés de Mme Genovese, greffière.

Lu en audience publique le 17 juillet 2020

Le président-rapporteur,

L'assesseur le plus ancien,

signé

signé

F. SILVESTRE-TOUSSAINT

B. RINGEVAL

La greffière,

signé

S. GENOVESE

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

Pour expédition conforme
Le Greffier en Chef,
Ou par délégation le Greffier

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NICE**

N° 1803796

M. C.

M. Silvestre-Toussaint
Président-rapporteur

M. Gilles Taormina
Rapporteur public

Audience du 30 juin 2020
Lecture du 17 juillet 2020

49-05
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif de Nice

(5^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 4 septembre 2018, M. C., représenté par Me Porteron, demande au Tribunal d'annuler l'arrêté du 29 juin 2018 par lequel le préfet des Alpes Maritimes lui a interdit d'exercer, pour une durée de cinq ans à compter de sa notification, quelque fonction que ce soit auprès des mineurs accueillis dans le cadre de l'article L. 227-4 du code de l'action sociale et des familles.

Il soutient que le préfet des Alpes-Maritimes a méconnu les stipulations de l'article L. 227-10 du code de l'action sociale et des familles et a entaché sa décision d'une erreur manifeste d'appréciation.

Par un mémoire en défense, enregistré le 27 novembre 2018, le préfet des Alpes Maritimes conclut au rejet de la requête et soutient que les moyens soulevés par M. C. ne sont pas fondés.

Vu :

- l'arrêté attaqué ;
- les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'action sociale et des familles ;

- 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 30 juin 2020 :

- le rapport de M. Silvestre-Toussaint, président-rapporteur,
- les conclusions de M. Taormina, rapporteur public,
- et les observations de M. Carbonnel, pour le préfet des Alpes-Maritimes.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté en date du 28 juillet 2017, le préfet des Alpes-Maritimes a pris une mesure de suspension, pour une durée de six mois, de l'exercice par M. C., prêtre au sein du diocèse de Nice et président d'une association organisant des séjours de vacances, de quelque fonction que ce soit auprès des mineurs accueillis dans le cadre de l'article L. 227-4 du code de l'action sociale et des familles. Par un nouvel arrêté en date du 29 juin 2018, le préfet des Alpes-Maritimes lui a interdit d'exercer ces mêmes fonctions pour une durée de cinq ans à compter de la notification de l'arrêté. M. C. demande au Tribunal d'annuler ce dernier arrêté.

2. Aux termes de l'article L. 227-4 du code de l'action sociale et des familles : « *La protection des mineurs, dès leur inscription dans un établissement scolaire en application de l'article L. 113-1 du code de l'éducation, qui bénéficient hors du domicile parental, à l'occasion des vacances scolaires, des congés professionnels ou des loisirs, d'un mode d'accueil collectif à caractère éducatif entrant dans une des catégories fixées par décret en Conseil d'Etat, est confiée au représentant de l'Etat dans le département.* ». Aux termes de l'article L. 227-10 de ce même code : « *Après avis de la commission départementale compétente en matière de jeunesse et de sport, le représentant de l'Etat dans le département peut prononcer à l'encontre de toute personne dont la participation à un accueil de mineurs mentionné à l'article L. 227-4 ou à l'organisation d'un tel accueil présenterait des risques pour la santé et la sécurité physique ou morale des mineurs mentionnés à l'article L. 227-4, ainsi que de toute personne qui est sous le coup d'une mesure de suspension ou d'interdiction d'exercer prise en application de l'article L. 212-13 du code du sport, l'interdiction temporaire ou permanente d'exercer une fonction particulière ou quelque fonction que ce soit auprès de ces mineurs, ou d'exploiter des locaux les accueillant ou de participer à l'organisation des accueils. En cas d'urgence, le représentant de l'Etat dans le département peut, sans consultation de ladite commission, prendre une mesure de suspension d'exercice à l'égard des personnes mentionnées à l'alinéa précédent. Cette mesure est limitée à six mois. Dans le cas où l'intéressé fait l'objet de poursuites pénales, la mesure de suspension s'applique jusqu'à l'intervention d'une décision définitive rendue par la juridiction compétente* ». Ces dispositions permettent à l'autorité administrative, pour assurer la protection des mineurs bénéficiant d'un mode d'accueil collectif à caractère éducatif hors du domicile parental à l'occasion des vacances ou des loisirs, de prononcer une mesure d'interdiction temporaire ou permanente d'exercer une fonction particulière ou quelque fonction que ce soit auprès de ces mineurs, ou d'exploiter des locaux les accueillant ou de participer à l'organisation des accueils, lorsqu'il existe des risques pour la santé et la sécurité physique ou morale de ces mineurs. Une telle mesure d'interdiction, laquelle constitue une mesure de police administrative, est prise en tenant compte de la seule circonstance que la participation de l'intéressé à un accueil de mineurs ou à son organisation présente des risques pour la santé et la

sécurité physique ou morale des mineurs, indépendamment de l'exercice de toute poursuite pénale.

3. En l'espèce, il ressort des pièces du dossier que le requérant faisait l'objet, à la date de l'arrêté litigieux, d'une procédure pénale avec ouverture, le 9 avril 2018, d'une information judiciaire le concernant suite à une plainte adressée en 2017 au procureur de la République pour des faits à caractère sexuel sur mineur de moins de quinze ans. La formation spécialisée du conseil départemental de la jeunesse, des sports et de la vie associative, commission dont l'intervention est prévue par les dispositions précitées de l'article L. 227-10 du code de l'action sociale et des familles, s'est prononcée le 31 mai 2018 en faveur d'une « interdiction temporaire d'exercer toute fonction que ce soit auprès d'un public mineur pendant 5 années », durée qui est apparue « adaptée aux délais d'instruction judiciaire ». Le requérant soutient que la mesure d'interdiction prise par l'arrêté attaqué suite à cet avis de la commission compétente méconnaît les dispositions précitées de l'article L. 227-10 du code de l'action sociale et des familles et est disproportionnée dès lors que les faits qui lui sont reprochés, et qu'il conteste, n'ont pas encore été considérés comme établis, notamment dans le cadre de la procédure pénale le concernant. Toutefois, et alors qu'il n'y a en tout état de cause pas lieu pour l'autorité administrative de se substituer à l'autorité judiciaire aux fins notamment de considérer la matérialité des faits reprochés au requérant comme établie, il ne ressort pas des pièces du dossier que le préfet des Alpes-Maritimes, en prenant la mesure de police administrative litigieuse, dont les effets dans le temps sont limités, ait fait une inexacte appréciation des circonstances de l'espèce et du risque créé par le comportement du requérant. Par suite, ce dernier n'est pas fondé à soutenir que la décision attaquée serait entachée d'une erreur de droit ou d'une erreur d'appréciation.

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de M. C. est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à M. C. et au ministre de l'intérieur.

Copie en sera adressée au préfet des Alpes Maritimes.

Délibéré après l'audience du 30 juin 2020, à laquelle siégeaient :

M. Silvestre-Toussaint, président,
M. Ringeval, premier conseiller,
Mme Kieffer, premier conseiller,
Assistés de Mme Genovese, greffière.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 17 juillet 2020

Le président-rapporteur,

L'assesseur le plus ancien,

signé

signé

G. SILVESTRE-TOUSSAINT

B. RINGEVAL

La greffière,

signé

S. GENOVESE

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

Pour expédition conforme
Le Greffier en Chef,
Ou par délégation le Greffier

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NICE**

N° 2001974

M. F.

M. Pascal
Juge des référés

Ordonnance du 20 mai 2020

54-035-03
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif de Nice

Le juge des référés

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 18 mai 2020, M. F., représenté par Me Almairac, demande au juge des référés, saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) de l'admettre à l'aide juridictionnelle provisoire ;

2°) d'enjoindre au préfet des Alpes-Maritimes de lui délivrer une autorisation de travail, dans le délai de huit jours à compter de l'ordonnance à intervenir, sous astreinte de 200 euros par jour de retard ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 200 euros à verser à son avocate, en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et de l'article 37 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991, laquelle renonce par avance à percevoir la somme allouée par l'Etat au titre de l'aide juridictionnelle.

Elle soutient que :

Sur l'urgence :

- sa demande d'asile a été enregistrée le 4 février 2019 ; il n'a pas reçu de convocation à l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA) ; il bénéficie de la possibilité de travailler pendant une période extrêmement restreinte, soit jusqu'à la notification de la décision de l'OFPRA ; un contrat de travail dans sa spécialité lui est proposé et doit lui permettre de sortir de son actuelle précarité ;

Sur l'atteinte manifestement grave et illégale à une liberté fondamentale :

- il est porté une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté fondamentale de travailler sur le territoire français et au droit d'asile ; le refus de l'autoriser à travailler est entaché d'une erreur de droit : il n'est, en effet, pas autorisé à accéder au marché du travail alors qu'il remplit les conditions posées à l'article L. 744-11 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Par un mémoire en défense, enregistré le 19 mai 2020, le préfet des Alpes-Maritimes conclut au rejet de la requête.

Le préfet soutient que :

- la condition d'urgence n'est pas caractérisée : le requérant ne justifie pas que l'agence d'intérim est disposée à lui proposer un nouveau contrat ; il n'est pas dépourvu de toutes ressources ;

- la demande d'autorisation a été déclarée irrecevable : il n'est pas porté une atteinte grave et illégale à une liberté fondamentale au droit d'asile ni au droit au travail du requérant.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
- le code du travail ;
- le code de justice administrative.

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

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique du 20 mai 2020 à 10h00 :

- le rapport de M. Pascal, juge des référés,
- les observations de Me Almairac représentant M. F., qui conclut aux mêmes fins que la requête par les mêmes moyens. Elle fait valoir que M. F. est mis dans l'impossibilité de travailler alors qu'il remplit les conditions posées par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile pour l'accès au marché du travail d'un demandeur d'asile ; contrairement à ce qu'allègue le préfet, l'agence d'intérim souhaite toujours le recruter pour une entreprise qui a besoin de sa spécialité.

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

Considérant ce qui suit :

1. M. F. de nationalité camerounaise, demande au juge des référés, saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice, d'enjoindre au préfet des Alpes-Maritimes de lui délivrer, sous astreinte, une autorisation de travail dans un délai de huit jours à compter de la notification de l'ordonnance à intervenir.

Sur l'admission provisoire à l'aide juridictionnelle :

2. Aux termes de l'article 20 de la loi du 10 juillet 1991 modifiée relative à l'aide juridique : « *Dans les cas d'urgence, (...) l'admission provisoire à l'aide juridictionnelle peut être prononcée soit par le président du bureau ou de la section compétente du bureau d'aide juridictionnelle, soit par la juridiction compétente ou son président (...)* ».

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

Sur les conclusions présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

4. D'une part, aux termes de l'article L. 521-2 du code de justice administrative : « *Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures* ».

5. L'usage par le juge des référés des pouvoirs qu'il tient des dispositions précitées de l'article L. 521-2 du code de justice administrative est subordonné à la condition qu'une urgence particulière rende nécessaire l'intervention dans des délais particulièrement brefs d'une mesure destinée à la sauvegarde d'une liberté fondamentale.

6. D'autre part, aux termes de l'article L. 744-11 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile : « *L'accès au marché du travail peut être autorisé au demandeur d'asile lorsque l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, pour des raisons qui ne sont pas imputables au demandeur, n'a pas statué sur la demande d'asile dans un délai de six mois à compter de l'introduction de la demande. (...) Le demandeur d'asile est soumis aux règles de droit commun applicables aux travailleurs étrangers pour la délivrance d'une autorisation de travail. Toutefois, l'autorité administrative dispose d'un délai d'instruction de deux mois à compter de la réception de la demande d'autorisation de travail pour s'assurer que l'embauche de l'étranger respecte les conditions de droit commun d'accès au marché du travail. A défaut de notification dans ce délai, l'autorisation est réputée acquise. Elle est applicable pour la durée du droit au maintien du séjour du demandeur d'asile (...)* ». L'article L. 744-11 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile prévoit que l'accès au marché du travail peut être autorisé au demandeur d'asile lorsque l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, pour des raisons qui ne sont pas imputables au demandeur, n'a pas statué sur la demande d'asile dans un certain délai à compter de l'introduction de la demande. Ce délai, fixé à neuf mois, a été ramené à six mois par l'article 49 de la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018.

7. Il ressort des pièces du dossier que M. F. a présenté une demande d'asile enregistrée le 26 février 2019 et s'est vu délivrer une attestation de demandeur d'asile. M. F. a présenté, le 21 octobre 2019, une demande en vue d'accéder au marché du travail. Il est constant, ainsi que cela ressort de la réponse du préfet des Alpes-Maritimes du 23 octobre 2019 qu'à la date de sa demande, le requérant, demandeur d'asile, pouvait solliciter son accès au marché du travail dès lors que l'Office français de protection des réfugiés et apatrides n'avait pas statué, dans le délai de six mois, sur sa demande d'asile. Il ressort également des pièces du dossier qu'un dossier de demande d'autorisation de travail a été présenté, le 9 décembre 2019, par l'entreprise de travail temporaire A. en vue de conclure un contrat de travail, d'une durée de huit mois, avec M. F. Par courrier du 12 février 2020, le directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi de Provence Alpes Côte d'Azur a informé l'entreprise A. que sa demande était irrecevable au motif que le « ... ressortissant est dépourvu de récépissé ou de titre de séjour conformément aux dispositions des articles R. 5221-11 et R. 5221-14 du code du travail... ».

S'agissant de l'atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale :

8. Aux termes de l'article R. 5221-11 du code du travail : « *La demande d'autorisation de travail relevant des 4°, 8°, 9°, 13° et 14° de l'article R. 5221-3 est faite par l'employeur (...)* » et aux termes de l'article R 5221-14 de ce même code : « *Peut faire l'objet de la demande prévue à l'article R. 5221-11 l'étranger résidant hors du territoire national ou, lorsque la détention d'un titre de séjour est obligatoire, l'étranger résidant en France sous couvert d'une carte de séjour, d'un récépissé de demande ou de renouvellement de carte de séjour ou d'une autorisation provisoire de séjour* ».

9. Selon l'article L. 743-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile : « (...) *L'attestation délivrée en application de l'article L. 741-1, dès lors que la demande d'asile a été introduite auprès de l'office, vaut autorisation provisoire de séjour et est renouvelable jusqu'à ce que l'office et, le cas échéant, la cour statuent* ».

10. Il résulte des dispositions de l'article L. 743-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile que l'attestation de demande d'asile délivrée à l'étranger lors de l'enregistrement de sa demande vaut autorisation provisoire de séjour. L'administration a, dès lors, entaché sa décision du 12 février 2020 d'une erreur de droit en retenant, à tort, que le requérant, titulaire d'une attestation de demandeur d'asile et dont la demande d'asile a été présentée en février 2019, ne pouvait pas présenter une demande d'autorisation de travail en application de l'article L. 744-11 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile alors que, de surcroît, l'article R. 5221-14 du code du travail prévoit expressément que le titulaire d'une autorisation provisoire de séjour peut présenter une telle demande. Par suite, la décision du 12 février 2020, qui rejette comme irrecevable la demande d'autorisation de travail présentée au bénéfice de M. F., a porté une atteinte grave et manifestement illégale à son droit d'asile et à son droit au travail.

S'agissant de la condition d'urgence :

11. Ainsi qu'il a été dit aux points précédents, M. F. a sollicité, le 21 octobre 2019, une autorisation de travail répondant aux conditions posées par l'article L. 744-11 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Il est constant que l'administration a dépassé le délai de deux mois qui lui est imparti par ce même article pour instruire la demande d'autorisation de travail sollicitée pour le requérant par l'agence A. Par suite, il y a lieu de

considérer comme remplie la condition d'urgence posée par les dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative.

12. Il résulte de ce qui précède qu'il y a lieu d'enjoindre au préfet des Alpes-Maritimes d'instruire la demande d'autorisation de travail présentée par l'entreprise A. dans le délai de huit jours à compter de la notification de la présente ordonnance, sous astreinte de 50 euros par jour de retard passé ce délai. En revanche, il n'y a pas lieu, à la date à laquelle le juge des référés statue et alors que la demande d'autorisation de travail n'a pas été examinée par l'autorité administrative, d'enjoindre au préfet des Alpes-Maritimes de délivrer au requérant, ainsi qu'il le demande, une autorisation de travail.

Sur l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

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

14. M. F. a été admis, à titre provisoire, au bénéfice de l'aide juridictionnelle. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat une somme de 700 (sept cents) euros au bénéfice de son conseil qui renonce par avance à percevoir la part contributive de l'Etat à l'aide juridictionnelle, en application des dispositions combinées de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991

ORDONNE :

Article 1^{er} : M. F. est admis à l'aide juridictionnelle provisoire.

Article 2 : Il est enjoint au préfet des Alpes-Maritimes d'instruire la demande d'autorisation de travail présentée par l'entreprise A. dans le délai de huit jours à compter de la notification de la présente ordonnance, sous astreinte de 50 euros par jour de retard passé ce délai.

Article 3 : L'Etat versera à Me Almairac, qui renonce à percevoir la part contributive de l'Etat à l'aide juridictionnelle, une somme de 700 (sept cents) euros en application des dispositions combinées de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991.

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

Article 5 : La présente ordonnance sera notifiée à M. F. et au ministre de l'intérieur.

Copie en sera délivrée au préfet des Alpes-Maritimes.

Fait à Nice, le 20 mai 2020.

Le juge des référés,

Signé

F. Pascal

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur en ce qui le concerne et à tous huissiers à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées de pourvoir à l'exécution de la présente ordonnance.

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

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NICE**

N° 2003246

SOCIETE X.

M. Nicolas Beyls
Juge des référés

Ordonnance du 22 août 2020

54-035-03
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Nice

Le juge des référés

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 19 août 2020, la société X., représentée par Me Maamouri, demande au juge des référés :

1°) d'ordonner, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-2 code de justice administrative, la suspension de l'exécution de la délibération du 31 juillet 2020 par laquelle la commission locale d'agrément et de contrôle sud du Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) lui a infligé une interdiction temporaire d'exercer toute activité privée de sécurité pour une durée de six mois, jusqu'au jour de la décision de la commission nationale d'agrément et de contrôle du CNAPS statuant sur le recours administratif préalable dirigé contre cette sanction ;

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

La société requérante soutient que :

- il existe une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté d'entreprendre, à la liberté du commerce et de l'industrie et au droit au travail ;

- la condition d'urgence est remplie ; en premier lieu, la cessation d'activité imposée par la décision contestée entraîne le licenciement de ses salariés, la rupture de tous ses contrats en cours d'exécution et la perte irrémédiable d'une clientèle de qualité qu'elle a mis de longues années à conquérir ; en deuxième lieu, elle se trouve dans une détresse économique caractérisée en raison de l'annulation des manifestations et des festivités qui lui permettent de proposer ses prestations en temps normal et de la fermeture de nombreux établissements de nuit à la suite de la crise sanitaire, étant précisé que le bureau chargé de tenir sa comptabilité, fermé pour cause de congés, n'est pas en mesure de produire des éléments comptables actualisés ; en troisième lieu, l'interdiction temporaire d'exercer pendant six mois l'obligera soit à licencier ses salariés

de très haut niveau qu'elle a mis plusieurs années à fidéliser, soit à assumer de lourdes charges salariales pendant six mois alors qu'elle sera privée de toute ressource pendant cette même période ;

- la décision litigieuse méconnaît les dispositions de l'article 27 du règlement intérieur du CNAPS dès lors que le directeur du CNAPS a saisi la commission locale d'agrément et de contrôle sans avoir recueilli l'avis du chef de la délégation territoriale, du chef du central du contrôle et du directeur adjoint en charge des opérations ;

- elle méconnaît les dispositions de l'article R. 633-2 du code de la sécurité intérieure en l'absence de preuve de la convocation régulière de tous les membres de la CLAC ;

- elle méconnaît les dispositions de l'article 36 du règlement intérieur du CNAPS dès lors qu'il n'est pas établi que les membres de la CLAC auraient procédé à un quelconque vote ;

- elle est fondée sur des griefs infondés :

- * en ce qui concerne le premier grief tiré de l'emploi de trois salariés ne disposant pas des cartes professionnelles adéquates :

- s'agissant de l'embauche de MM. BA. et CA. : si ces derniers ont été employés, entre le 8 et le 31 juillet 2017 pour le premier et entre le 21 juillet 2017 et le 31 octobre 2017 pour le second, pour des activités de surveillance alors que le premier était uniquement titulaire d'une carte professionnelle autorisant la protection physique des personnes et que le second était uniquement autorisé à délivrer des prestations de protection physique des personnes et de sûreté aéroportuaire, il n'y pas eu réitération de ce manquement dans la mesure où la CLAC a prononcé une sanction pour avoir employé M. CA. les 14 et 15 juin 2017 par une décision du 24 janvier 2018 postérieure aux faits commis entre le 8 juillet 2017 et le 31 octobre 2017 ;

- s'agissant de l'embauche de M. Z. : si ce dernier a été employé les 15, 18, 25 et 26 août 2018 (soit quatre jours et non onze comme l'indique la décision litigieuse) alors qu'il était uniquement titulaire d'une autorisation préalable qui ne l'autorisait pas à travailler, les formalités de vérification sur l'application « teleservice » ont été effectuées pour vérifier que l'intéressé disposait bien d'une carte professionnelle en cours de validité ; la personne qui a effectué le contrôle a été induite en erreur par la mention « valide » figurant sur l'application « teleservice » ;

- * en ce qui concerne le deuxième grief tiré du défaut de transparence quant au recours à la sous-traitance :

- s'agissant de la mission de sous-traitance confiée à M. B. du 4 au 30 juillet 2017 alors qu'il exerçait en qualité d'autoentrepreneur, ce dernier était, contrairement à ce qui a été retenu par la CLAC, inscrit au RCS et la validité de sa carte professionnelle avait été vérifiée, en toute bonne foi ; la société X. et son dirigeant d'alors ayant fait l'objet de sanctions prononcées par deux délibérations en date du 24 janvier 2018, la CLAC est réputée avoir épuisé son pouvoir disciplinaire sur tous les éventuels manquements survenus antérieurement à la dernière sanction et n'est pas fondée à sanctionner de tels manquements ;

- s'agissant de l'absence de transparence quant au recours à la sous-traitance : s'il lui est reproché de ne pas avoir informé sa clientèle de ce qu'elle a confié à M. B. la fourniture d'une prestation en sous-traitance, ses clientes attestent avoir été loyalement informées du recours très ponctuel de la société à la sous-traitance ;

- * en ce qui concerne le troisième grief tiré du non-respect du temps de repos minimal entre deux vocations, ce manquement est fondé sur le planning provisionnel qui a fait l'objet d'ajustements ultérieurs et les échanges de SMS avec les agents concernés démontrent le respect des horaires de travail et de repos :

- s'agissant de M. C. : si le planning provisoire fait état de vacances le 15 mai 2018 entre 20h00 et 05h30 et le 16 mai 2018 entre 12h00 et 20h30, sa vacation du 15

mai 2018 a fini à 01h15 (et non à 05h30) et celle du 16 mai 2018 s'est déroulée de 12h00 à 16h00 puis de 20h00 à 02h00 ;

- s'agissant de M. D. : si le planning provisoire fait état de vacances le 19 mai 2018 entre 17h00 et 03h00 et le 20 mai 2018 entre 12h00 et 20h30, sa vacation du 19 mai 2018 s'est déroulée de 16h00 à 02h00 et il n'a pas travaillé le 20 mai 2018 ;

- s'agissant de M. P. : si le planning provisoire fait état de vacances le 17 mai 2019 entre 14h00 et 20h00 et le 18 mai 2019 entre 00h00 et 07h00, sa vacation du 17 mai 2019 s'est déroulée de 14h00 à 22h00 et il n'a pas travaillé le 18 mai 2019 ;

- à supposer que l'ensemble de ces griefs soient fondés et établis, la décision litigieuse est disproportionnée et sans commune mesure avec les faits reprochés dans la mesure où ces derniers ne sont pas d'une gravité telle qu'ils justifieraient la fermeture temporaire de la société et où ils sont pour la plupart antérieurs à la sanction prononcée en janvier 2018 ; la sanction est d'autant plus injuste qu'elle se fonde sur des faits commis à l'époque où l'actuel dirigeant de la société n'exerçait pas encore ces fonctions et qu'aucun fait récent n'est reproché à la société qui n'a cessé d'améliorer sa gestion administrative.

Par un mémoire en défense enregistré le 21 août 2020, le conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS), représenté par Me Claisse, demande au juge des référés de rejeter la requête et de mettre à la charge la société requérante la somme de 500 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Le CNAPS fait valoir que :

- la condition d'urgence n'est pas remplie dès lors qu'il n'est pas établi que l'interdiction temporaire d'exercer porterait un préjudice à l'image de la société requérante, qu'elle ne produit aucun élément permettant de justifier de potentielles difficultés financières au cours de l'année en cours et qu'elle ne démontre pas ne pas posséder la trésorerie nécessaire pour maintenir les emplois en cours ;

- la sanction litigieuse n'est pas disproportionnée et ne porte pas une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale à la liberté d'entreprendre et de travailler dès lors que plusieurs manquements aux lois, règlements et obligations déontologiques applicables aux activités privées de sécurité sont établis et justifient l'infliction d'une sanction à la société requérante sur le fondement des dispositions de l'article L. 634-4 du code de la sécurité intérieure ;

- les moyens de légalité externe invoqués, inopérants dès lors que la requête est fondée sur les dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, sont infondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de la sécurité intérieure ;
- le code de justice administrative.

La présidente du tribunal administratif a désigné M. Beyls, conseiller, pour exercer les fonctions de juge des référés, en application de l'article L. 511-2 du code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique du 21 août 2020 à 14 heures 30 :

- le rapport de M. Beyls, juge des référés,

- les observations de Me Maamouri, représentant la société X., qui rappelle, s'agissant de l'urgence, que la société X. est une société de surveillance des biens et de gardiennage qui dispose d'une expérience forte et reconnue dans le milieu de la nuit, des festivals et événements de la Côte d'Azur ; les événements dont elle est la partenaire historique tels que le festival de Cannes ayant été annulés à la suite de l'épidémie de covid-19, elle connaît des difficultés financières et le prêt garanti par l'Etat d'un montant de 200 000 euros ne lui permettra pas de faire face à ses charges pendant la durée de l'interdiction d'exercer ; surtout, elle risque de perdre sa réputation commerciale et de perdre définitivement sa clientèle haut-de-gamme qu'elle a peu à peu constituée ; s'agissant des manquements qui sont reprochés à la société X., Me Maamouri fait état de leur portée limitée et de la bonne foi de sa cliente dont le fonctionnement interne a été amélioré depuis l'arrivée d'un nouveau gérant ;

- les observations de Me Cano, représentant le CNAPS, qui persiste dans ses écritures et qui a notamment insisté sur le fait que la condition d'urgence posée par l'article L. 521-2 du code de justice administrative, qui ne saurait être présumée, doit être appréciée non pas au regard de la crise sanitaire actuelle mais au regard des éléments figurant au dossier, insuffisamment étayés selon lui ;

- et les observations de M. Le Corre, gérant de la société requérante, et de Mme V., responsable des ressources humaines, qui ont répondu aux questions posées par le juge des référés.

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

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative : *« Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures. »*.

2. La société X., gérant des activités de sécurité privée de biens et de personnes, a fait l'objet le 14 mai 2019 d'un contrôle de ses agents sur un site de leur activité professionnelle puis d'un contrôle sur pièce effectué par le Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS). Des manquements ayant été constatés, le directeur du CNAPS a engagé une action disciplinaire et a saisi le 6 novembre 2019 la commission locale d'agrément et de contrôle (CLAC) sud. Après audition des représentants de la société X. le 23 juillet 2020, la commission locale a infligé à la société requérante la sanction de l'interdiction temporaire d'exercice d'une durée de six mois, par une délibération du 31 juillet 2020. La société X. demande au juge des référés, sur le fondement de l'article L. 521-2 cité au point précédent, la suspension de l'exécution de cette délibération jusqu'à ce qu'il soit statué par la commission nationale d'agrément et de contrôle (CNAC) sur son recours préalable obligatoire.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

3. A titre liminaire et d'une part, aux termes de l'article L. 634-4 du code de la sécurité intérieure : *« Tout manquement aux lois, règlements et obligations professionnelles et déontologiques applicables aux activités privées de sécurité peut donner lieu à sanction disciplinaire. Le Conseil national des activités privées de sécurité ne peut être saisi de faits*

remontant à plus de trois ans s'il n'a été fait aucun acte tendant à leur recherche, leur constatation ou leur sanction. / Les sanctions disciplinaires applicables aux personnes physiques et morales exerçant les activités définies aux titres Ier, II et II bis sont, compte tenu de la gravité des faits reprochés : l'avertissement, le blâme et l'interdiction d'exercice de l'activité privée de sécurité ou de l'activité mentionnée à l'article L. 625-1 à titre temporaire pour une durée qui ne peut excéder cinq ans. En outre, les personnes morales et les personnes physiques non salariées peuvent se voir infliger des pénalités financières. Le montant des pénalités financières est fonction de la gravité des manquements commis et, le cas échéant, en relation avec les avantages tirés du manquement, sans pouvoir excéder 150 000 €. Ces pénalités sont prononcées dans le respect des droits de la défense. ». D'autre part, si la liberté d'entreprendre est une liberté fondamentale au sens des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, cette liberté s'entend de celle d'exercer une activité économique dans le respect de la législation et de la réglementation en vigueur et conformément aux prescriptions qui lui sont légalement imposées. Il en va de même de la liberté du commerce et de l'industrie.

En ce qui concerne l'urgence :

4. La délibération litigieuse interdisant à la société X. d'exercer son activité pendant six mois est à effet immédiat et a pour conséquence, en l'absence de caractère suspensif du recours préalable obligatoire présenté devant la commission nationale d'agrément et de contrôle du CNAPS, de mettre fin brutalement à son activité. Il n'est pas sérieusement contesté que cette sanction prive la société requérante, qui verse aux débats un certain nombre de contrats de prestations de service avec des établissements réputés de la Côte d'Azur justifiant de son activité au cours de la présente saison estivale, du chiffre d'affaires qu'elle aurait normalement réalisé pendant six mois. Si la société requérante n'a pas été en mesure de produire des documents comptables actualisés en raison de la fermeture estivale de son cabinet comptable, il résulte de l'instruction et des échanges à l'audience que l'annulation, en raison de la crise sanitaire née de l'épidémie de covid-19, d'évènements tels que le Festival de Cannes 2020 et le Cannes Lions International Festival of Creativity a privé la société requérante des recettes liées à ces évènements qui avaient assuré une part importante de son chiffre d'affaires annuel au cours de l'année 2019. Compte tenu des difficultés économiques de la société X., qui ont encore été accrues par le maintien de la fermeture de nombreux établissements de nuit dans un contexte de sortie de l'état d'urgence sanitaire, de l'obligation de payer ses quatorze salariés actuellement employés en CDI et du montant mensuel des charges dont elle est redevable envers l'URSSAF, la sanction en litige, de par sa durée, est susceptible d'entraîner de graves répercussions sur sa situation financière, voire même sa liquidation, et ce même si elle a pu bénéficier d'un prêt garanti par l'Etat ainsi que d'une autorisation exceptionnelle de découvert bancaire de 40 000 euros. En outre, il n'est pas sérieusement contesté que l'interdiction temporaire d'exercer prononcée par la CLAC sud entraînera, dans un contexte concurrentiel accru, la perte irrémédiable d'une clientèle composée d'établissements réputés de la Côte d'Azur que la société requérante, créée en 2008, a mis plusieurs années à conquérir. Eu égard aux conséquences économiques et financières de la délibération litigieuse, la condition d'urgence caractérisée au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative doit être regardée, dans les circonstances de l'espèce, comme démontrée.

En ce qui concerne l'atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale :

5. A titre liminaire, il résulte des termes mêmes de l'article L. 521-2 du code de justice administrative que l'usage par le juge des référés des pouvoirs qu'il tient de cet article

est subordonné au caractère grave et manifeste de l'illégalité à l'origine d'une atteinte à une liberté fondamentale. A cet égard, la circonstance selon laquelle la délibération litigieuse méconnaîtrait les dispositions des articles 27 et 36 du règlement intérieur du CNAPS ainsi que celles de l'article R. 633-2 du code de la sécurité intérieure n'est, en tout état de cause, pas de nature à caractériser une illégalité de cette nature.

6. Il ressort des énonciations de la délibération du 31 juillet 2020 que, pour prononcer à l'encontre de la société X. la sanction d'interdiction temporaire d'exercice d'une durée de six mois, la CLAC sud a retenu les griefs tenant à ce que la société X. a employé des agents non titulaires d'une carte professionnelle, à ce qu'elle a recouru de manière irrégulière à la sous-traitance et à ce qu'elle n'a pas respecté le temps de repos minimal entre deux vacances dont doivent bénéficier ses salariés.

7. En premier lieu, aux termes de l'article R. 631-15 du code de la sécurité intérieure : *« Vérification de la capacité d'exercer. / Les entreprises et leurs dirigeants s'interdisent d'employer ou de commander, même pour une courte durée, des personnels de sécurité et de recherches ne satisfaisant pas aux conditions de qualification professionnelle ou ne possédant pas les autorisations valides requises pour exercer leurs missions. / Ils s'assurent de l'adéquation des compétences aux missions confiées ».*

8. Il n'est pas sérieusement contesté qu'entre le 21 juillet 2017 et le 31 octobre 2017, la société requérante a employé en qualité d'agent de surveillance M. CA. alors que sa carte professionnelle n'autorisait que les activités de protection physique des personnes, qu'entre le 8 juillet 2017 et le 31 juillet 2017, elle a employé en qualité d'agent de surveillance et de gardiennage M. BA alors que sa carte professionnelle n'autorisait que les activités de protection physique des personnes et de sûreté aéroportuaire et que les 15, 18, 25 et 26 août 2018, elle a employé en qualité d'agent de surveillance et de gardiennage M. Z. alors que sa carte professionnelle était expirée depuis le 29 janvier 2018. À supposer même, comme le soutient la société, que sa secrétaire aurait été induite en erreur par la mention « valide » figurant sur l'application « teleservice » concernant l'autorisation préalable de M. Z. et que ce dernier aurait méconnu son obligation d'information de l'employeur posée par l'article R. 631-26 du code de la sécurité intérieure, c'est à bon droit que la commission locale a estimé que ces manquements de la société X. dans l'accomplissement des vérifications qui lui incombent constitue une faute de nature à justifier une sanction.

9. En second lieu, aux termes de l'article R. 631-23 du code de la sécurité intérieure : *« Transparence sur la sous-traitance. / Les entreprises et leurs dirigeants proposent, dans leurs contrats avec les clients ainsi que dans les contrats signés entre eux, une clause de transparence, stipulant si le recours à un ou plusieurs sous-traitants ou collaborateurs libéraux est envisagé ou non. / Si le recours à la sous-traitance ou à la collaboration libérale est envisagé dès la signature du contrat, ils informent leurs clients de leurs droits à connaître le contenu des contrats de sous-traitance ou de collaboration libérale projetés. A cette fin, la clause de transparence rappelle, en les reproduisant intégralement, les dispositions des articles 1er, 2, 3 et 5 de la loi n° 75-1334 du 31 décembre 1975 relative à la sous-traitance. S'il n'est pas prévu à la signature du contrat, le recours à la sous-traitance ou à la collaboration libérale ne peut intervenir qu'après information écrite du client. / Lors de la conclusion d'un contrat de sous-traitance ou de collaboration libérale, les entreprises de sécurité privée doivent s'assurer du respect, par leurs sous-traitants ou collaborateurs libéraux, des règles sociales, fiscales et relatives à l'interdiction du travail illégal, dans le cadre de ce contrat. / Tout contrat de sous-traitance ou de collaboration libérale ne peut intervenir qu'après*

vérification par l'entreprise de sécurité privée donneuse d'ordre de la validité de l'autorisation de l'entreprise sous-traitante, des agréments de ses dirigeants et associés et des cartes professionnelles de ses salariés qui seront amenés à exécuter les prestations dans le cadre de ce contrat ».

10. Il n'est pas sérieusement contesté que la société requérante a confié, du 4 au 30 juillet 2017, une mission de sous-traitance à un auto-entreprise qui ne bénéficiait pas d'une autorisation d'exercice et dont le dirigeant était dépourvu d'agrément en cette qualité. Contrairement à ce qu'elle soutient, l'entreprise de sécurité privée donneuse d'ordre doit vérifier, en application des dispositions citées au point précédent, dans le cadre d'un contrat de sous-traitance, la validité de l'autorisation de l'entreprise sous-traitante et des agréments de ses dirigeants. En outre, la société requérante ne conteste pas avoir recouru à cette société sous-traitante sans avoir préalablement informé ses clientes par écrit. Si elle produit des attestations par lesquelles les représentants des clientes concernées indiquent avoir été informées du recours à cette sous-traitance, ces attestations ne justifient pas d'une information écrite préalable. Ainsi, la société requérante a méconnu les dispositions de l'article R. 631-23 du code de la sécurité intérieure en n'ayant pas vérifié l'autorisation d'exercice de cette auto-entreprise ainsi que l'agrément de son dirigeant et en n'ayant pas préalablement informé ses clientes par écrit du recours à cette sous-traitance.

11. En troisième lieu, aux termes des dispositions de l'article R. 631-4 du code de la sécurité intérieure : *« Respect des lois. / Dans le cadre de leurs fonctions, les acteurs de la sécurité privée respectent strictement la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, la Constitution et les principes constitutionnels, l'ensemble des lois et règlements en vigueur, notamment le code de la route et la législation professionnelle et sociale qui leur est applicable. ».*

12. Il résulte de l'instruction que la commission locale a retenu un manquement lié au non-respect du temps minimal de repos entre deux vacations dans la mesure où, entre les 15 et 16 mai 2018, M.C. n'a disposé que de 6 heures et 30 minutes de repos consécutives et où, entre les 17 et 18 mai 2019, M. P. n'a disposé que de 4 heures de repos consécutives. Si la société allègue que la vacation du 15 mai 2018 de M. C. s'est terminée à 01h15 du matin (et non à 05h30) et que M. P. n'a pas travaillé le 18 mai 2019, elle ne l'établit pas en se bornant à produire, aussi bien dans le cadre de l'instruction écrite qu'à l'audience, de simples échanges de SMS et un planning sur lequel les noms des intéressés ne figurent pas. C'est donc à bon droit que la commission locale a estimé que ces deux manquements de la société X. à la réglementation sociale constituaient une faute de nature à justifier une sanction.

13. Les faits mentionnés aux points 8, 10 et 12 sont de nature à légalement justifier l'infliction d'une sanction à l'encontre de la société X. Toutefois, ces manquements, au demeurant constatés pour la plupart plus de deux ans avant le prononcé de la sanction et auxquels la société allègue sans être contredite avoir remédié à la suite d'un changement récent de dirigeant, sont de portée limitée ou sont inhérentes aux aléas de fonctionnement d'une entreprise, ont concerné un nombre marginal d'agents et ne portent que sur des brèves périodes de temps. Dans ces conditions, la société requérante est fondée à soutenir que la mesure d'interdiction temporaire d'exercice de son activité pendant une durée de six mois apparaît, en l'état de l'instruction, manifestement disproportionnée avec la nature des faits constatés. En lui infligeant une telle sanction, la commission locale d'agrément et de contrôle sud du CNAPS a porté une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté d'entreprendre.

14. Les deux conditions posées par l'article L. 521-2 du code de justice administrative étant remplies, la société X. est fondée à demander la suspension de l'exécution de la délibération du 31 juillet 2020 par laquelle la commission locale d'agrément et de contrôle sud du CNAPS lui a infligé une interdiction temporaire d'exercer toute activité privée de sécurité pour une durée de six mois, dans l'attente de la décision de la commission nationale d'agrément et de contrôle du CNAPS.

Sur les frais liés au litige :

15. 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 société X., qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que le CNAPS demande au titre des frais liés au litige. Et dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge du CNAPS la somme de 1 500 euros à verser à la société X. sur le fondement de ces mêmes dispositions.

ORDONNE :

Article 1 : L'exécution de la délibération du 31 juillet 2020 par laquelle la commission locale d'agrément et de contrôle sud du CNAPS a infligé à la société X. une interdiction temporaire d'exercer toute activité privée de sécurité pour une durée de six mois est suspendue jusqu'à ce que la commission nationale d'agrément et de contrôle du CNAPS statue sur le recours administratif préalable dirigé contre cette sanction.

Article 2 : Le CNAPS versera une somme de 1 500 (mille cinq cents) euros à la société X. en application 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 ordonnance sera notifiée à la société X. et au Conseil national des activités privées de sécurité.

Fait à Nice, le 22 août 2020.

Le juge des référés,

signé

N. Beyls

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

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

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NICE**

N° 2003001

M. L.
Mme P.

Mme Gazeau
Juge des référés

Ordonnance du 5 août 2020

54-035-03
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Nice

Le juge des référés,

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire complémentaire, enregistrés les 3 et 4 août 2020, Mme P., représentée par Me Le Gars, et M. L., demandent au juge des référés, saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) d'ordonner la suspension de l'exécution de l'arrêté du 31 juillet 2020 par lequel le maire de la commune de Nice a rendu obligatoire de 10h à 1h du matin, du 3 août 2020 au 7 août 2020 inclus, le port d'un masque de protection couvrant le nez et la bouche, sur certaines voies publiques délimitées par un périmètre et, en dehors de ce périmètre, lorsqu'un déplacement, un croisement ou la circulation de personnes sur les voies publiques ne permettent pas d'assurer le respect des règles de distanciation sociale ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Nice le versement de la somme de 2 000 euros sur le fondement des dispositions combinées des articles L. 761-1 et R. 761-1 du code de justice administrative.

Les requérants soutiennent que :

- l'arrêté contesté porte une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté d'aller et venir et au droit au respect de sa liberté individuelle, qui constituent des libertés fondamentales au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative ;

- le maire de Nice a excédé ses pouvoirs dès lors qu'il ne peut faire usage de ses pouvoirs de police générale en matière de protection contre l'épidémie de Covid-19, le législateur ayant institué une police spéciale à cet effet ;

- l'interdiction édictée nuit à la cohérence et à l'efficacité des mesures prises par les autorités de l'Etat pour lutter contre l'épidémie de Covid-19 ;

- l'obligation du port de masque est une mesure disproportionnée et non nécessaire dès lors qu'il n'existe aucune circonstance locale qui constituerait une raison impérieuse exigeant le port du masque obligatoire sur l'ensemble des voies publiques du centre-ville de Nice entre 10h et 1h du matin ;

- ni la fréquentation touristique, au demeurant en baisse cette année, ni la présence d'un aéroport ni l'existence d'un quartier ancien et la proximité de l'Italie ne rendent la ville de Nice plus vulnérable qu'une autre ;

- la circonstance que la ville a été peu touchée jusqu'à ce jour par la pandémie ne justifie pas l'édiction d'une telle mesure générale contraignant à porter un masque pour se déplacer sur une grande partie du territoire communal afin de protéger la population ;

- la circonstance que des masques ont été mis gratuitement à disposition des niçois ne saurait justifier l'obligation de porter le masque sur une grande partie du territoire de la commune pour tout déplacement notamment pour les personnes qui n'ont pas bénéficié de cette distribution ;

- la condition relative à l'urgence est satisfaite, dès lors que l'arrêté en litige affecte gravement et de manière immédiate la liberté d'aller et venir et la liberté des personnes appelées à se déplacer sur le territoire de la commune de Nice, sans qu'un intérêt public suffisant ne s'attache au maintien d'une telle mesure ;

- l'arrêté en litige qui n'est applicable que jusqu'au 7 août 2020 sera probablement suivi d'un autre arrêté, rendant ainsi très difficile l'accès au juge.

Par un mémoire, enregistré le 5 août 2020, le maire de la commune de Nice, représenté par Me Letellier, conclut au rejet de la requête et demande qu'une somme de 3 000 euros soit mise à la charge de chacun des requérants au titre des frais de procédure.

Le maire de Nice fait valoir que la condition d'urgence n'est pas remplie et que les moyens ne sont pas fondés.

Vu :

- la décision n° 2020-803 DC du 9 juillet 2020 du Conseil constitutionnel ;
- les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de la santé publique ;
- la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 ;
- la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 ;
- la loi n° 2020-856 du 9 juillet 2020 ;
- le décret n° 2020-860 du 10 juillet 2020 ;
- le code de justice administrative.

La présidente du tribunal a désigné Mme Gazeau, conseillère, pour statuer sur les demandes de référé.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique du 5 août 2020 à 11h :

- le rapport de Mme Gazeau, juge des référés,
- les observations de Me Le Gars, représentant Mme P., qui conclut aux mêmes fins que la requête et par les mêmes moyens ; et soutient, en outre, que le maire ne dispose pas du pouvoir de substitution au préfet lorsque celui-ci n'a pas exercé son pouvoir de police spéciale ;
- et les observations de Me Letellier, représentant la commune de Nice, qui reprend ses écritures et fait valoir que le maire a exclusivement fait usage de ses pouvoirs de police générale pour compléter, au regard des circonstances locales, les mesures de police spéciales prises par le gouvernement dans le cadre de la lutte contre la propagation de l'épidémie de Covid-19.

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

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 31 juillet 2020, le maire de la commune de Nice a imposé le port d'un masque protégeant le nez et la bouche et occultant les voies respiratoires supérieures, entre 10h et 1h du matin, du 3 août au 7 août 2020 inclus, pour les personnes de plus de onze ans se déplaçant, se croisant et circulant sur certaines voies publiques délimitées par un périmètre défini en annexe ainsi qu'en dehors de ce périmètre, lorsqu'un déplacement, un croisement ou la circulation de personnes sur les voies publiques ne permettent pas d'assurer le respect des règles de distanciation sociale. Mme P. et M. L. demandent au juge des référés, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, de suspendre l'exécution de cet arrêté.

2. Aux termes des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative : *« Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures. »*. Une demande présentée au titre de la procédure particulière de l'article L. 521-2 du code de justice administrative implique, pour qu'il y soit fait droit, qu'il soit justifié, non seulement d'une situation d'urgence particulière rendant nécessaire l'intervention d'une mesure de sauvegarde dans les quarante-huit heures, mais aussi d'une atteinte grave portée à la liberté fondamentale invoquée ainsi que de l'illégalité manifeste de cette atteinte.

3. La liberté d'aller et venir et le droit de chacun au respect de sa liberté personnelle, qui implique en particulier qu'il ne puisse subir de contraintes excédant celles qu'imposent la sauvegarde de l'ordre public ou le respect des droits d'autrui, constituent des libertés fondamentales au sens des dispositions de cet article.

Sur le cadre juridique :

4. La loi du 23 mars 2020 a déclaré l'état d'urgence sanitaire pour une durée de deux mois à compter de son entrée en vigueur sur l'ensemble du territoire national. Cet état d'urgence sanitaire a été prorogé jusqu'au 10 juillet inclus par la loi du 11 mai 2020. En application des dispositions de l'article L. 3131-1 du code de la santé publique, modifié par la loi du 23 mars 2020 puis par la loi du 11 mai 2020, le ministre chargé de la santé peut prendre, après la fin de l'état d'urgence sanitaire prévu au chapitre Ier bis du présent titre, afin d'assurer la disparition durable de la situation de crise sanitaire, toute mesure proportionnée aux risques courus et appropriée aux circonstances de temps et de lieu afin de prévenir et de limiter les conséquences des menaces possibles sur la santé de la population. En vertu de cet article, le ministre peut habilitier le représentant de l'Etat territorialement compétent à prendre toutes les mesures d'application de ces dispositions, y compris des mesures individuelles.

5. La loi du 9 juillet 2020, publiée au *Journal officiel* de la République française du 10 juillet 2020, organise la sortie de l'état d'urgence sanitaire. Aux termes de l'article 1^{er} de la loi du 9 juillet 2020 : « I.-A compter du 11 juillet 2020, et jusqu'au 30 octobre 2020 inclus, hors des territoires mentionnés à l'article 2, le Premier ministre peut, par décret pris sur le rapport du ministre chargé de la santé, dans l'intérêt de la santé publique et aux seules fins de lutter contre la propagation de l'épidémie de covid-19 : / 1° Réglementer ou, dans certaines parties du territoire dans lesquelles est constatée une circulation active du virus, interdire la circulation des personnes et des véhicules, ainsi que l'accès aux moyens de transport collectif et les conditions de leur usage et, pour les seuls transports aériens et maritimes, interdire ou restreindre les déplacements de personnes et la circulation des moyens de transport, sous réserve des déplacements strictement indispensables aux besoins familiaux, professionnels et de santé ; (...) / 3° Sans préjudice des articles L. 211-2 et L. 211-4 du code de la sécurité intérieure, réglementer les rassemblements de personnes, les réunions et les activités sur la voie publique et dans les lieux ouverts au public ; (...) / II.-Lorsque le Premier ministre prend des mesures mentionnées au I, il peut habilitier le représentant de l'Etat territorialement compétent à prendre toutes les mesures générales ou individuelles d'application de ces dispositions. / Lorsque les mesures prévues au même I doivent s'appliquer dans un champ géographique qui n'excède pas le territoire d'un département, le Premier ministre peut habilitier le représentant de l'Etat dans le département à les décider lui-même. Les décisions sont prises par ce dernier après avis du directeur général de l'agence régionale de santé. Cet avis est rendu public. (...) / III. – Les mesures prescrites en application du présent article sont strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu. Il y est mis fin sans délai lorsqu'elles ne sont plus nécessaires. Les mesures individuelles font l'objet d'une information sans délai du procureur de la République territorialement compétent. (...) ». L'article 1^{er} du décret du 10 juillet 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de Covid-19 dans les territoires sortis de l'état d'urgence sanitaire et dans ceux où il a été prorogé, dans sa rédaction applicable, dispose que : « I. - Afin de ralentir la propagation du virus, les mesures d'hygiène définies en annexe 1 au présent décret et de distanciation sociale, incluant la distanciation physique d'au moins un mètre entre deux personnes, dites barrières, définies au niveau national, doivent être observées en tout lieu et en toute circonstance. / II. - Les rassemblements, réunions, activités, accueils et déplacements ainsi que l'usage des moyens de transports qui ne sont pas interdits en vertu du présent décret sont organisés en veillant au strict respect de ces mesures. Dans les cas où le port du masque n'est pas prescrit par le présent décret, le préfet de département est habilité à le rendre obligatoire, sauf dans les locaux d'habitation, lorsque les circonstances locales l'exigent. ». L'annexe 1 de ce décret prévoit en outre que : « I. - Les mesures d'hygiène sont les

suivantes : / - se laver régulièrement les mains à l'eau et au savon (dont l'accès doit être facilité avec mise à disposition de serviettes à usage unique) ou par une friction hydro-alcoolique ; / - se couvrir systématiquement le nez et la bouche en toussant ou éternuant dans son coude ; / - se moucher dans un mouchoir à usage unique à éliminer immédiatement dans une poubelle ; / - éviter de se toucher le visage, en particulier le nez, la bouche et les yeux. / Les masques doivent être portés systématiquement par tous dès lors que les règles de distanciation physique ne peuvent être garanties. / II. - L'obligation de porter un masque de protection mentionnée au présent décret s'applique aux personnes de onze ans ou plus. / III. - Sauf dispositions contraires, le masque de protection mentionné au présent décret répond aux caractéristiques techniques fixées par l'arrêté conjoint des ministres chargés de la santé et du budget mentionné au K bis de l'article 278-0 bis du code général des impôts. / Le masque de type chirurgical mentionné à l'article 11 répond à la définition de dispositifs médicaux, quelle que soit leur dénomination commerciale, et qu'il s'agisse : / 1° D'un masque anti-projections respectant la norme EN 14683 ; / 2° D'un masque fabriqué en France ou dans un autre Etat membre de l'Union européenne, ou importé, mis à disposition sur le marché national et ayant bénéficié d'une dérogation consentie par le directeur général de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé en application de l'article R. 5211-19 du code de la santé publique. ».

6. Par les dispositions citées aux points 4 et 5, le législateur a institué une police spéciale donnant aux autorités de l'Etat mentionnées à l'article 1^{er} de la loi du 9 juillet 2020 et l'article 1^{er} du décret du 10 juillet 2020 pris pour son application, la compétence, pour édicter, dans le cadre de la sortie de l'état d'urgence sanitaire et pour une période allant du 11 juillet au 30 octobre 2020, les mesures générales ou individuelles visant à encadrer la circulation des personnes, réglementer l'accueil du public dans certains établissements et limiter ou interdire les rassemblements sur la voie publique, aux fins de limiter la propagation du virus et préserver la santé publique. Le décret précité du 10 juillet 2020 impose par ailleurs le port d'un masque de protection à toute personne de plus de onze ans pour accéder à un transport public collectif de voyageurs, à certaines catégories d'établissements recevant du public définis par le règlement pris en application de l'article R. 123-12 du code de la construction et de l'habitation, aux établissements d'enseignement, aux marchés couverts et aux lieux de culte notamment. L'annexe 1 de ce décret impose en outre, aux personnes de plus de 11 ans, le respect des mesures d'hygiène et de distanciation sociale en tout lieu et en toute circonstance et, le cas échéant, le port du masque systématique lorsque les mesures de distanciation physique ne peuvent être garanties.

7. Aux termes de l'article L. 2212-1 du code général des collectivités territoriales : « *Le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, de la police municipale (...)* ». Aux termes de l'article L. 2122-2 du même code : « *La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment : (...)* 2° *Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits, les troubles de voisinage, les rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique ; 3° Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics (...)* ; 5° *Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou*

contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure (...). » Par ailleurs, l'article L. 2215-1 du même code dispose que le représentant de l'Etat dans le département « *peut prendre, pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publique* », sous réserve, lorsque ce droit est exercé à l'égard d'une seule commune, d'une mise en demeure préalable restée sans résultat et qu'il est « *seul compétent pour prendre les mesures relatives à l'ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, dont le champ d'application excède le territoire d'une commune et peut se substituer au maire.* ».

8. Les articles précités du code général des collectivités territoriales autorisent le maire, y compris pendant la période transitoire de sortie d'état d'urgence sanitaire définie à l'article 1^{er} de la loi du 9 juillet 2020 précitée, à prendre les mesures de police générale nécessaires au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques dans sa commune. Le maire peut ainsi, le cas échéant, à ce titre, prendre des dispositions destinées à contribuer à la bonne application, sur le territoire de la commune, des mesures décidées par les autorités compétentes de l'Etat, notamment en interdisant, au vu des circonstances locales, l'accès à des lieux où sont susceptibles de se produire des rassemblements mais aussi la circulation et les déplacements du public. Si la police spéciale instituée par le législateur fait obstacle, pendant la période où elle trouve à s'appliquer, à ce que le maire prenne au titre de son pouvoir de police générale des mesures destinées à lutter contre la propagation de l'épidémie de Covid-19, celui-ci est compétent pour prendre de telles mesures lorsque des raisons impérieuses liées à des circonstances locales en rendent l'édiction indispensable et à condition de ne pas compromettre, ce faisant, la cohérence et l'efficacité de celles prises dans ce but par les autorités compétentes de l'Etat.

Sur la demande en référé :

9. Par arrêté du 31 juillet 2020, en son article 2, le maire de la commune de Nice, sur le fondement des articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, rendu obligatoire du 3 au 7 août 2020 inclus, entre 10h et 1h du matin, le port d'un masque protégeant le nez et la bouche de sorte d'occulter les voies respiratoires supérieures pour toutes personnes de plus de onze ans « *susceptibles de se déplacer, se croiser et/ou de circuler sur le domaine public et ses dépendances, sur les lieux publics et/ou accessibles au public dans un périmètre défini suivant un plan annexé, en raison de leur exigüité et/ou de leur étroitesse ou du caractère concomitant de la présence de plusieurs personnes sur un même lieu générant ainsi une promiscuité incompatible avec l'exigence préconisée de respect d'une distanciation sociale de 1 mètre, engendrant ainsi un risque sanitaire* ». Par ce même arrêté, en son article 4, le maire de Nice a également rendu obligatoire pour cette même période le port d'un masque de protection « *sur le domaine public et ses dépendances, les lieux publics ainsi que ceux susceptibles d'accueillir du public dès lors, soit qu'un déplacement, un croisement et/ou une circulation de personnes, soit qu'un rassemblement simultané, intempestif et concomitant de personnes, sur un même lieu, engendrent une incompatibilité avec l'exigence des règles de distanciation sociale et notamment, le respect d'un écart de 1 mètre minimum entre chaque personne, créant ainsi une promiscuité dangereuse au niveau sanitaire due soit à la configuration des lieux à considérer que leur exigüité et/ou leur étroitesse participent d'une proximité des personnes qui s'y déplacent et/ou y circulent et/ou s'y croisent sans pouvoir observer la distance minimale exigée de 1 mètre, soit à une affluence de personnes au même moment et en un même lieu engendrant temporairement une suroccupation de tout ou partie du*

domaine public, ses dépendances, lieux publics et/ou accessibles au public, de sorte que les personnes y rassemblées ne peuvent observer la distance minimale exigée de 1 mètre, soit à un rassemblement ou à une stagnation sur le domaine public et ses dépendances, lieux publics et/ou accessibles au public, de plus de 10 personnes. ».

10. Ainsi qu'il a été dit au point 5, si le Premier ministre a prescrit l'obligation du port de masque de protection dans les transports publics, certains établissements recevant du public, les marchés couverts ou les lieux de culte au port d'un tel masque, le décret précité du 10 juillet 2020 n'impose pas, à ce jour, le port d'un masque de protection de manière généralisée dans l'espace public. La sortie de l'état d'urgence sanitaire étant organisée par la loi du 9 juillet 2020 pour lutter contre la propagation de l'épidémie de Covid-19 et l'article L. 3131-1 du code de la santé publique en conférant aux autorités de l'Etat un pouvoir de police spéciale pour ce faire, l'usage par le maire de son pouvoir de police générale pour édicter des mesures de lutte contre la propagation de cette épidémie est subordonné à la double condition qu'elles soient exigées par des raisons impérieuses propres à la commune et qu'elles ne soient pas susceptibles de compromettre la cohérence et l'efficacité des mesures prises par l'Etat dans le cadre de ses pouvoirs de police spéciale.

11. Pour justifier l'obligation de port d'un masque de protection couvrant le nez et la bouche sur certaines voies publiques de la commune, le maire de Nice s'est fondé notamment sur la circonstance que depuis le 11 mai 2020, date à laquelle le confinement de la population a été levé sur le territoire métropolitain, une absence quasi généralisée du port du masque sur le domaine public, ses dépendances, les lieux publics et les lieux publics accessibles au public, a été constatée par le centre de supervision urbain de la ville, démontrant l'importance et la récurrence de la présence de personnes ne respectant pas les préconisations sanitaires aux fins de limiter la propagation du virus Covid-19. Cette circonstance se trouve aggravée, selon les motifs de l'arrêté, d'une part, par la situation particulière de la ville de Nice, laquelle se situe à proximité de l'Italie, très fortement touchée par l'épidémie, accueillant de nombreux travailleurs italiens exerçant leur activité professionnelle sur la commune, d'autre part, par l'affluence touristique qu'elle connaît compte tenu de sa renommée et de son climat ainsi que par son aéroport, engendrant un flux important de déplacements sur certains secteurs de la ville de touristes auxquels s'additionnent les résidents et travailleurs non résidant de la commune. Le maire a également motivé son arrêté au regard de la configuration particulière des secteurs concernés par le port obligatoire du masque de protection, tenant, pour la vieille ville, à son passé médiéval, laquelle est caractérisée notamment par des ruelles étroites, des venelles tortueuses et des placettes, générant une promiscuité entre les usagers de ces voies publiques et, pour le centre-ville piéton par la présence de nombreux commerces sur un espace piédestre réduit par l'installation sur le domaine public de terrasses et/ou d'étals, créant ainsi une promiscuité entre promeneurs, clients et touristes et, enfin, s'agissant de la promenade du Paillon, par la grande fréquentation de ce parc urbain boisé doté d'aires de jeux en période estivale. Ce faisant, le maire de Nice a motivé son arrêté au regard des risques de propagation de l'épidémie de Covid-19 aggravés par les caractéristiques propres de la commune, tant physiques que touristiques, engendrant alors d'importants flux de déplacements et une forte fréquentation, alors que certains espaces réservés aux piétons sont trop étroits pour garantir le respect des gestes barrières et notamment la distanciation physique d'au moins un mètre entre deux personnes. Au vu de l'évolution des circonstances locales, le maire a décidé, par l'arrêté en litige, de n'imposer le port du masque qu'aux heures de fréquentation et sur trois secteurs identifiés tant au regard des spécificités du territoire de la commune qu'au regard de la forte affluence touristique et commerciale sur ces zones.

12. Pour les motifs exposés au point précédent, les caractéristiques du tissu urbain de la commune de Nice et les caractéristiques économiques liées à la forte attractivité touristique de la ville ont pu conduire, à bon droit, le maire de Nice à considérer qu'existaient des raisons impérieuses liées à des circonstances locales propres à celle-ci et qui exigeraient que soit prononcée sur son territoire, aux heures d'affluence liées à la particularité touristique de la commune, soit de 10h à 1h du matin et dans certaines rues limitativement énumérées, en vue de lutter contre la propagation de l'épidémie de Covid-19, une interdiction de se déplacer sans port d'un masque de protection. L'édiction d'une telle interdiction, circonscrite dans le temps, sur une plage horaire et pour une durée de seulement 5 jours jusqu'au 7 août 2020, comme dans l'espace ne peut enfin être regardée comme étant susceptible de nuire à la cohérence des mesures prises, dans l'intérêt de la santé publique, par les autorités sanitaires compétentes, dès lors que le port du masque est, en vertu du décret du 10 juillet 2020, rendu obligatoire dans certains lieux et espaces publics.

13. Il suit de là que l'arrêté du maire de la commune de Nice pris en application de son pouvoir de police générale, est d'une portée limitée dans le temps et dans l'espace, impose des restrictions justifiées par les circonstances locales et ne nuit pas à la cohérence des mesures prises par l'Etat. Par suite, cet arrêté, pris par une autorité compétente, ne peut être regardé comme portant à la liberté d'aller et venir et au droit de chacun au respect de sa liberté personnelle une atteinte grave et manifestement illégale. Ainsi, et sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la condition d'urgence, la requête de Mme P. et M. L. doit être rejetée.

Sur les conclusions présentées sur le fondement des dispositions des articles L. 761-1 et R. 761-1 du code de justice administrative :

14. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mis à la charge de la commune de Nice, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, le versement de la somme que Mme P. et M. L. demandent au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de Mme P. et M. L. la somme que demande la commune de Nice en application de ces mêmes dispositions.

15. La présente instance ne comporte pas de dépens. Les conclusions présentées à ce titre par Mme P. et M. L. doivent, dès lors et en tout état de cause, être rejetées.

ORDONNE :

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

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

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée à Mme P., M. L. et à la commune de Nice.

Copie en sera adressée au préfet des Alpes-Maritimes.

Fait à Nice le 5 août 2020.

Le juge des référés,

Signé

D. GAZEAU

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

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

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NICE**

N° 1901504

M. B.

Ordonnance du 20 mai 2020

54-035-04
C

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif de Nice

Le juge des référés,

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés les 3 mars, 19 juin 2019 et 6 mai 2020, M. B., représenté par Me Ponan, demande au juge des référés, saisi sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-3 du code de justice administrative :

1. d'enjoindre à la commune de Saint Etienne de Tinée de réaliser les travaux nécessaires à la suppression de l'hélistation, sous astreinte de 10 000 euros par jour de retard à compter de la notification de la présente ordonnance ;

2. d'enjoindre à la commune de Saint Etienne de Tinée de réaliser les travaux de remise en état des lieux, retirer les apports de terre et de remblais et replanter la végétation abattue, sous astreinte de 10 000 euros par jour de retard à compter de la notification de la présente ordonnance ;

3. de mettre à la charge de la commune de Saint Etienne de Tinée la somme de 8 000 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- la commune de Saint Etienne de Tinée réalise une hélistation sans l'autorisation du préfet ni avis des autorités compétentes, en méconnaissance de l'arrêté du 6 mai 1995 relatif aux aérodromes et autres emplacements utilisés par les hélicoptères ; l'avis donné par un pilote d'hélicoptères ne peut être regardé comme une autorisation ; d'importants travaux de remblais ont été réalisés après l'abattage d'arbres dans une zone naturelle protégée ainsi que cela a été établi par un procès-verbal d'huissier ; l'hélistation et non une hélisurface comme la commune de Saint Etienne de Tinée tente de le faire croire, permet également une activité commerciale de desserte et n'est pas limitée aux seules opérations de secours ; les règles d'urbanisme ont été méconnues alors que l'ouvrage a été réalisé en zone naturelle du plan local d'urbanisme ; l'hélistation est située à proximité immédiate de nombreux logements ;

- sa propriété est située à quelques dizaine de mètres de ce projet d'hélistation dont la mise en service est à l'origine de danger pour les riverains et de nuisances sonores ;

- le juge administratif a le pouvoir d'ordonner la démolition d'ouvrages publics édifiés illégalement.

Par un mémoire en défense, enregistré le 29 mai 2019, complété par des pièces produites le 29 juillet 2019 et un mémoire enregistré le 4 mai 2020, la commune de Saint Etienne de Tinée, représentée par Me Pozzo di Borgo, conclut au rejet de la requête et demande au tribunal de mettre à la charge du requérant la somme de 2 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la requête est irrecevable et infondée :

- la conditions d'urgence n'est pas remplie : la commune a aménagé, en urgence, une plate-forme en terre sur un terrain communal situé hors agglomération pour disposer d'une aire de pose d'hélicoptères en vue d'assurer les évacuations de secours d'urgence et les dessertes aéroportées ; cette aire qui n'est, en aucun cas, une hélistation, est située hors agglomération à environ 80 mètres des deux maisons les plus proches ; elle fait l'objet d'une utilisation très épisodique représentant quelques dizaines de mouvements seulement par an ;

- la demande d'injonction repose sur des informations erronées et manque en droit ; la commune a souhaité disposer de l'avis des professionnels avant de déposer le dossier en préfecture ; il n'a pas été procédé à des travaux de grande ampleur et la topographie des lieux n'a pas été modifiée ; le site retenu ne présente aucun danger pour les riverains ; une hélisurface ne requiert pas d'autorisation administrative préalable ;

- le 29 mai 2019, la commune a informé le préfet des Alpes-Maritimes et la nécessité pour la station d'Auron de disposer d'une hélisurface est ressortie de la réunion tenue, le 29 juillet 2019, en préfecture ;

- la requête demande au juge des référés de prendre des mesures ne présentant pas de caractère conservatoire ni provisoire ;

- une condamnation tendant à la remise en état des lieux ne présenterait, en tout état de cause, aucun caractère d'utilité ; l'hélisurface située dans un lieu isolé, ne cause aucune nuisance.

Vu :

- l'ordonnance du 12 mai 2020 portant réouverture de l'instruction de la présente affaire ;

- l'ordonnance du 24 avril 2020 portant clôture de l'instruction de la présente affaire au 11 mai 2020 à 12 h 00 ;

- l'ordonnance du 23 octobre 2019 désignant l'association Alpes-Maritimes Médiation comme médiateur dans le litige qui oppose M. B. à la commune de Saint Etienne de Tinée et le courrier de cette association du 23 janvier 2020 informant le tribunal qu'un accord entre les parties n'a pas pu être trouvé ;

- les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'aviation civile ;
- le code général de la propriété des personnes publiques ;
- le code de l'urbanisme ;
- l'arrêté du 6 mai 1995 relatif aux aérodromes et autres emplacements utilisés par les hélicoptères ;
- le code de justice administrative.

Vu la décision par laquelle la présidente du tribunal a désigné M. Pascal, premier conseiller, pour statuer sur les demandes de référés.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique du 20 mai 2020 à 15 h 00 :

- le rapport de M. Pascal, juge des référés ;
- les observations de Me Prandy, substituant Me Ponan., pour M. B., qui reprend les moyens et arguments de sa requête. Il insiste sur l'importance de l'aménagement réalisé pour installer l'hélistation litigieuse dont l'activité commerciale est incontestable ; la commune de Saint Etienne de Tinée a réalisé les travaux, puis a mis en service cette hélistation, sans aucune autorisation administrative préalable.
- les observations de Me Pozzo di Borgo, en présence de M. Fouques, directeur général des services de la commune de Saint Etienne de Tinée, qui a repris ses écritures en défense. Il souligne l'absence de toute urgence susceptible de justifier l'intervention du juge des référés ; le requérant procède par des affirmations erronées comme l'allégation de travaux de remblai dépassant 7 000 tonnes ou non étayées comme les supposées nuisances ou la dangerosité liées à l'activité de l'hélistation ; le préfet des Alpes-Maritimes n'a soulevé aucune observation sur cette hélistation dont la mise en service ne requerrait aucune autorisation administrative.

Considérant ce qui suit :

Sur les conclusions présentées sur le fondement de l'article L. 521-3 du code de justice administrative :

1. Aux termes de l'article L. 511-1 du code de justice administrative : « *Le juge des référés statue par des mesures qui présentent un caractère provisoire. Il n'est pas saisi du principal et se prononce dans les meilleurs délais* ». Aux termes de l'article L. 521-3 du même code : « *En cas d'urgence et sur simple requête qui sera recevable même en l'absence de décision administrative préalable, le juge des référés peut ordonner toutes autres mesures utiles sans faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative* ».

2. Saisi sur le fondement de l'article L. 521-3 du code de justice administrative d'une demande qui n'est pas manifestement insusceptible de se rattacher à un litige relevant de la compétence du juge administratif, le juge des référés peut prescrire, à des fins conservatoires ou à titre provisoire, toutes mesures que l'urgence justifie, notamment sous forme d'injonctions adressées à l'administration, à la condition que ces mesures soient utiles et ne se heurtent à aucune contestation sérieuse. En particulier le juge des référés, saisi dans ce cadre, peut pour prévenir ou faire cesser un dommage dont l'imputabilité à des travaux publics ou à un ouvrage public ne se heurte à aucune contestation sérieuse, enjoindre au responsable du dommage de prendre des mesures conservatoires destinées à faire échec ou mettre un terme à des dangers immédiats.

3. Aux termes de l'article D. 132-6 du code de l'aviation civile : « *En application de l'article R. 132-1, les hélicoptères peuvent atterrir ou décoller ailleurs que sur un aérodrome lorsqu'ils effectuent des transports publics à la demande, du travail aérien, des transports privés ou des opérations de sauvetage. Ces emplacements sont dénommés "hélisurfaces". Les hélisurfaces ne peuvent être utilisées qu'à titre occasionnel. Dans certaines zones, leur utilisation peut être soumise à autorisation administrative. Sauf autorisation spéciale délivrée par arrêté préfectoral et réservée à certaines opérations de transport public ou de travail aérien, les hélisurfaces sont interdites dans les agglomérations. Elles peuvent être interdites par le préfet dans les lieux où leur utilisation est susceptible de porter atteinte à la tranquillité et à la sécurité publiques, à la protection de l'environnement ou à la défense nationale (...)* ». Aux termes de l'article D. 211-1 du même code : « *Les dispositions du présent livre sont applicables aux aérodromes pour hélicoptères, sous réserve des dispositions particulières à ces aérodromes, qui sont établies par un arrêté conjoint du ministre chargé de l'aviation civile, du ministre de l'intérieur et du ministre chargé de l'environnement. Cet arrêté prend en compte, notamment, l'impact sur l'environnement en matière de nuisances sonores* ».

4. Aux termes de l'article 1^{er} de l'arrêté du 6 mai 1995 susvisé : « - *Les hélicoptères peuvent atterrir ou décoller : - soit sur des aérodromes principalement destinés aux aéronefs à voilure fixe, le cas échéant à des emplacements réservés ou désignés à cet effet ; - soit sur des aérodromes équipés pour les recevoir exclusivement et qui sont dénommés hélistations ; - soit sur des emplacements situés en dehors des aérodromes et qui sont alors dénommés hélisurfaces (...)* ». Aux termes de l'article 6 du même arrêté : « *La création, la mise en service, l'utilisation et le contrôle des hélistations sont soumis aux conditions fixées pour les aérodromes par le code de l'aviation civile, sous réserve des dispositions du chapitre II ci-après, prévues par l'article D. 211-1 du code de l'aviation civile, en ce qui concerne les hélistations spécialement destinées au transport public à la demande* ». Selon l'article 7 dudit arrêté : « *La création d'hélistations spécialement destinées au transport public à la demande peut être autorisée par arrêté du préfet ou par arrêté du préfet maritime de la région maritime concernée* ». Enfin, selon l'article 11 de cet arrêté : « *Les hélisurfaces sont des aires non nécessairement aménagées qui ne peuvent être utilisées qu'à titre occasionnel. Le caractère occasionnel d'utilisation d'une hélisurface résulte : Soit de l'existence de mouvements peu nombreux. Dans ce cas, les deux limitations suivantes devront être respectées : - le nombre de mouvements annuel inférieur à 200 ; - et le nombre de mouvements journalier inférieur à 20, (un atterrissage et un décollage constituant deux mouvements). Soit de mouvements relativement nombreux pendant une période courte et limitée. Ce cas correspond à des événements exceptionnels et temporaires, pour des vols de travail aérien susceptibles d'engendrer des dépassements des limitations précitées. L'opérateur de l'hélicoptère ou son représentant doit en informer les autorités préfectorales avant le début des opérations. En cas d'utilisation d'une hélisurface à moins de 150 mètres d'une habitation ou de tout rassemblement de personnes, à l'extérieur des*

agglomérations telles que définies à l'article 3 ci-dessus, les personnes ayant la jouissance des lieux concernés peuvent demander au préfet de faire cesser les nuisances phoniques répétitives. En outre, l'utilisation d'une hélisurface par un pilote ou un utilisateur donné peut être interdite par le préfet ou le préfet maritime : S'il en résulte des nuisances phoniques ayant porté une atteinte grave à la tranquillité du voisinage ; S'il en a été fait un usage incompatible avec le caractère occasionnel de l'hélisurface; dans ce dernier cas, l'interdiction ne fait pas obstacle à la demande de création d'une hélistation sur l'emplacement considéré ». Enfin, aux termes de l'article 13 de ce même arrêté : « (...) Les hélisurfaces à terre sont utilisées sans autorisation administrative préalable, sous réserve d'en aviser le directeur interrégional du contrôle de l'immigration et de la lutte contre l'emploi des clandestins compétent; les opérations de travail aérien agricole et les opérations d'assistance et de sauvetage sont dispensées de cette formalité ».

5. Il résulte de ces dispositions que l'utilisation d'un terrain quelconque pour du transport public à la demande, du travail aérien, des vols privés, ainsi qu'aux vols de mise en place correspondants, au titre de l'usage d'une hélisurface, ne requiert aucune autre formalité administrative préalable, sauf si elle est située dans certaine zone, que l'information du directeur interrégional du contrôle de l'immigration et de la lutte contre l'emploi des clandestins compétent. Il suffit au pilote commandant de bord, à l'exploitant ou à l'utilisateur de l'hélicoptère d'obtenir l'accord de la personne ayant la jouissance du terrain d'une part pour les mouvements de l'aéronef et d'autre part, pour que les représentants de la force publique et les agents de l'Etat chargés de la vérification des conditions d'utilisation de l'hélicoptère, ainsi que les agents des douanes, puissent pénétrer sur le terrain. Il convient, en outre, de prendre toute mesure appropriée pour signaler l'existence de l'hélisurface pour éviter les dangers pouvant résulter de son utilisation, notamment si l'hélisurface est accessible au public. S'agissant d'une hélistation, il résulte des dispositions citées au point 4 que sa création et sa mise en service sont subordonnées à une autorisation préfectorale fixant les conditions de son exploitation.

6. M. B. est propriétaire de la parcelle cadastrée section AA n° 0067 située à Saint Etienne de Tinée sur laquelle est bâti un chalet. Il ressort des pièces du dossier et notamment d'un procès-verbal d'huissier en date du 31 mars 2019 qu'une aire de pose d'hélicoptères a été aménagée sur les parcelles cadastrées section AA n°s 110 et 112, à environ quatre-vingt mètres de sa propriété. Par une requête enregistrée sous le n° 1903220, en cours d'instruction, M. B. a demandé au tribunal de condamner la commune de Saint Etienne de Tinée à lui payer la somme globale de 2 000 000 euros à titre de réparation des préjudices qu'il subit à la suite à l'installation de cette aire dédiée aux hélicoptères. Une médiation, engagée le 23 octobre 2019 avec l'accord du requérant et de la commune de Saint Etienne de Tinée, n'a pas pu conduire à un accord sur le litige les opposant. Un rapport de carence a été déposé au greffe, le 12 février 2020, par le médiateur, l'association Alpes-Maritimes Médiation. Par la présente requête, M. B. demande au juge des référés, saisi sur le fondement de l'article L. 521-3 du code de justice, d'enjoindre à la commune de Saint Etienne de Tinée, sous astreinte, de supprimer l'hélistation et de remettre dans l'état d'origine les lieux sur laquelle elle a été réalisée.

7. La commune de Saint Etienne de Tinée a précisé, au cours de l'audience, que les atterrissages et décollages d'hélicoptères à partir des parcelles cadastrées section AA n°s 110 et 112 ont commencé à la fin de l'année 2018. Elle a fait valoir, sans être contredite, que les mouvements d'hélicoptères sont, depuis cette date, de l'ordre d'une trentaine par an.

En ce qui concerne la condition relative à l'urgence :

8. M. B. fait état de la dangerosité et du bruit consécutifs au survol de sa propriété par des hélicoptères. Il n'apporte, toutefois, aucun élément précis sur les nuisances sonores et les risques résultant de l'aménagement, à quatre-vingt mètres de sa résidence secondaire et en contre bas de celle-ci, d'une aire destinée à accueillir des hélicoptères. Il ne résulte pas, en tout état de cause, de l'instruction, que le requérant a demandé au préfet, ainsi que le prévoit l'article 11 précité de l'arrêté du 6 mai 1995 précité s'agissant d'une installation située à moins de 150 mètres de son habitation, de faire cesser les nuisances sonores répétitives ou d'interdire l'utilisation d'hélicoptères en cas de nuisances phoniques portant une atteinte grave à la tranquillité du voisinage. Il ne résulte, par ailleurs, d'aucun élément du dossier que le trafic aérien à partir de cette aire pourrait augmenter dans de brefs délais. La commune de Saint Etienne de Tinée soutient, en revanche, que l'installation d'une aire pour les hélicoptères répond à l'intérêt général d'assurer les secours d'urgence indispensables à une station de sports d'hiver et d'été. Par suite, à la date de la présente ordonnance, le requérant ne justifie pas de l'urgence à ordonner l'arrêt de l'activité à partir de cette aire d'hélicoptères.

En ce qui concerne la condition relative à l'absence de contestation sérieuse :

9. M. B. fait valoir que la construction et la mise en service de l'aire d'hélicoptères litigieuse a été réalisée sans autorisation administrative préalable. Il ne résulte, toutefois, pas de l'instruction que la mise en service de cette aire d'hélicoptères, qui est éloignée du centre de la station d'Auron et dont l'utilisation actuelle correspond à la fréquentation occasionnelle d'une hélisurface telle que définie par les limites posées à l'article 11 de l'arrêté du 6 mai 1995, était subordonnée à une autorisation administrative préalable. La circonstance que des mouvements commerciaux de transport de touristes y sont assurés n'implique pas la délivrance d'une autorisation administrative d'exploitation dès lors que les mouvements restent, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, limités.

10. Par ailleurs, M. B. soutient que les travaux d'aménagement de l'aire litigieuse ayant conduit à la modification de la topographie des lieux et à l'abattage d'arbres ont été réalisés illégalement sans déclaration de travaux et sans respecter le plan local d'urbanisme de la commune de Saint Etienne de Tinée. Toutefois, en se bornant à faire valoir que l'aire est située en zone naturelle protégée du plan local d'urbanisme, le requérant n'assortit pas son moyen de précisions suffisantes permettant au juge d'en apprécier la portée alors que la commune de Saint Etienne de Tinée conteste en défense la nature et l'ampleur des travaux réalisés.

11. Il résulte de ce qui précède que les demandes de M. B. doivent être regardées comme se heurtant à une contestation sérieuse.

12. Enfin, les demandes de M. B. tendant à « supprimer l'hélistation implantée illégalement sur la commune » et à « remettre en état les lieux » dans leur état d'origine ne sont pas au nombre des mesures, provisoires et conservatoires, que le juge des référés peut ordonner sur le fondement des dispositions précitées de l'article L. 521-3 du code de justice administrative.

13. Il résulte de tout ce qui précède qu'il y a lieu de rejeter les conclusions à fin d'injonction susvisées de M. B.

Sur les frais liés au litige :

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

15. Les dispositions précitées font obstacle à ce qu'une somme soit mise à la charge de la commune de Saint Etienne de Tinée, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

16. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge du requérant la somme demandée par la commune de Saint Etienne de Tinée au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens.

ORDONNE :

Article 1^{er} : La requête de M. B. est rejetée.

Article 2 : Les conclusions de la commune de Saint Etienne de Tinée tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée à M. B. et à la commune de Saint Etienne de Tinée.

Copie sera adressée au préfet des Alpes-Maritimes.

Fait à Nice le 20 mai 2020.

Le juge des référés

Signé

F. Pascal

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

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

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NICE**

N° 1705028

Mme R.

Mme Tatiana Kieffer
Rapporteur

M. Gilles Taormina
Rapporteur public

Audience du 18 mai 2020
Lecture du 16 juin 2020

66-075
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif de Nice

(5^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 22 novembre 2017, Mme R., représentée par Me Ottan, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 6 novembre 2017 par laquelle la ministre du travail a annulé la décision de l'inspectrice du travail du 28 février 2017 rejetant la demande d'autorisation du transfert de son contrat de travail et a autorisé son transfert ;

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

Elle soutient que :

- la décision attaquée est illégale en ce qu'elle mentionne que le nom d'une autre salariée ;
- l'entité « Global Administration » ne peut être considérée comme une entité économique autonome au sens des dispositions de l'article L. 1224-1 du code du travail.

Par un mémoire enregistré le 1^{er} février 2018, la SAS B., représentée par Me Grangé et Me Crédoz-Rosier, conclut au rejet de la requête.

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

La requête a été communiquée à la ministre du travail qui n'a pas produit d'observations.

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 du 18 mai 2020 :

- le rapport de Mme Kieffer, premier conseiller,
- les conclusions de M. Taormina, rapporteur public,
- et les observations de Me Ottan, pour Mme R. et de Me Grangé, pour la société B.

Une note en délibéré, présentée par Me Grangé pour la société B., a été enregistrée le 25 mai 2020.

Une note en délibéré, présentée par Me Ottan, pour Mme R., a été enregistrée le 26 mai 2020.

Une note en délibéré, présentée par Me Grangé pour la société B., a été enregistrée le 27 mai 2020.

Considérant ce qui suit :

1. Mme R., recrutée par la société I. le 10 novembre 1980, occupait un emploi d'assistance administrative au sein de l'unité opérationnelle « Global Administration ». Elle bénéficiait d'un statut de salarié protégé du fait de ses fonctions de déléguée du personnel suppléante au sein du comité d'établissement. Par une convention du 25 janvier 2017, la société B. a transféré à la société G. l'exploitation des prestations correspondant à l'activité de l'unité « Global Administration ». Par ailleurs, la société B. a sollicité de l'inspection du travail le 11 janvier 2017 l'autorisation de transférer son contrat de travail vers la société G. Par une décision du 28 février 2017, l'inspectrice du travail de l'unité de contrôle n° 2 de l'unité départementale des Alpes-Maritimes a refusé cette autorisation. La société B. a formé un recours hiérarchique contre ce refus. Par une décision du 6 novembre 2017, la ministre du travail a annulé la décision de l'inspectrice du travail du 28 février 2017 et a autorisé le transfert du contrat de travail de l'intéressée. Mme R. demande au Tribunal d'annuler cette décision.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. En premier lieu, la circonstance que la décision attaquée mentionne, une seule fois, Mme F. au lieu de Mme R., est sans incidence sur la légalité de la décision attaquée dès lors qu'il s'agit d'une simple erreur matérielle.

3. En second lieu, aux termes de l'article L. 1224-1 du code du travail : « *Lorsque survient une modification dans la situation juridique de l'employeur, notamment par succession, vente, fusion, transformation du fonds, mise en société de l'entreprise, tous les contrats de travail en cours au jour de la modification subsistent entre le nouvel employeur et le personnel de l'entreprise* ». Aux termes de l'article L. 2414-1 du même code, dans sa rédaction applicable au litige : « *Le transfert d'un salarié compris dans un transfert partiel d'entreprise ou d'établissement par application de l'article L. 1224-1 ne peut intervenir qu'après autorisation de l'inspecteur du travail lorsqu'il est investi de l'un des mandats suivants : (...) 2° Délégué du personnel (...)* ». Enfin, aux termes de l'article L. 2421-9 de ce code : « *Lorsque l'inspecteur du travail est saisi d'une demande d'autorisation de transfert, en application de l'article L. 2414-1, à l'occasion d'un transfert partiel d'entreprise ou d'établissement, il s'assure que le salarié ne fait pas l'objet d'une mesure discriminatoire.* ».

4. Ces dispositions trouvent à s'appliquer en cas de transfert par un employeur à un autre employeur d'une entité économique autonome, conservant son identité, et dont l'activité est poursuivie et reprise par le nouvel employeur. Constitue une entité économique autonome un ensemble organisé de personnes et d'éléments corporels et incorporels permettant l'exercice d'une activité économique qui poursuit un objectif propre.

5. Il ressort des pièces du dossier que l'unité opérationnelle « Global Administration » (GA), qui dispose d'une comptabilité autonome, fonctionne à l'aide d'un ensemble de 99 salariés affectés intégralement à cette unité, qui a fait l'objet d'un transfert de la société B vers la société G. Cette unité comprend des managers et des assistantes telles que Mme R. Le responsable de l'unité GA France, qui fixe les objectifs assignés aux managers, est placé sous l'autorité d'un cadre mondial. Il s'agit ainsi d'un ensemble de personnels doté d'une organisation hiérarchique propre lui permettant de fonctionner de façon autonome. En outre, cette unité dispose de moyens d'exploitation propres, tels que des ordinateurs et des logiciels. Ces actifs ont été intégralement transférés à la société G. Il ressort des pièces du dossier que l'ensemble de ces moyens humains et matériels concourt à l'exercice d'une activité spécifique, poursuivant un objectif propre, à savoir la fourniture de services de secrétariat à certains cadres de la société B. tels que la gestion d'agendas, l'organisation de déplacements et le traitement de notes de frais. Cette activité spécifique doit donc être considérée comme disposant d'une finalité économique propre. Suite à son transfert à la société G., elle est autonome de la société B. et apparaît donc comme détachable de l'activité de cette société. La circonstance, au demeurant non établie, que la société G. ne serait pas viable économiquement est sans incidence sur la légalité du transfert du contrat de travail de Mme R.

6. Dans ces conditions, le caractère d'entité économique autonome de l'activité transférée devant être regardé comme établi, c'est par une exacte appréciation des circonstances de l'espèce que le ministre du travail a autorisé le transfert du contrat de travail de Mme R. en application des dispositions précitées de l'article L. 1224-1 du code du travail.

7. Il résulte de tout ce qui précède que Mme R. n'est pas fondée à demander l'annulation de la décision du 6 novembre 2017 par laquelle la ministre du travail a annulé la décision de l'inspectrice du travail du 28 février 2017 rejetant la demande d'autorisation du transfert de son contrat de travail et a autorisé son transfert.

Sur les frais liés au litige :

8. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de la société B., qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions présentées au titre des mêmes dispositions par la société B.

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de Mme R. est rejetée.

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

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à Mme R., à la ministre du travail et à la SAS B..

Copie en sera adressée à la Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi de Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Délibéré après l'audience du 18 mai 2020, à laquelle siégeaient :

M. Silvestre-Toussaint, président,
Mme Marzoug, premier conseiller,
Mme Kieffer, premier conseiller,
Assistés de Mme Sinagoga, greffière.

Lu en audience publique le 16 juin 2020.

Le rapporteur,

signé

T. KIEFFER

Le président,

signé

F. SILVESTRE-TOUSSAINT

La greffière,

signé

J. SINAGOGA

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

Pour expédition conforme,
Pour le greffier en chef,
Et par délégation,
La greffière

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NICE**

N° 1700598

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SOCIETE M. ET SOCIETE G.

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Villemejeanne
Rapporteur

Le tribunal administratif de Nice

Mme Marzoug
Rapporteur public

(2^{ème} chambre)

Audience du 1^{er} juillet 2020
Lecture du 10 août 2020

68-024-06
C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 9 février 2017 et le 23 janvier 2020, la société M. et la société G., représentées par la SELARL Cabinet Lega-cité, demandent au tribunal :

1°) de condamner la commune de Beausoleil à leur verser la somme globale de 527 648,46 euros TTC, outre les intérêts de retard au taux légal majoré de cinq points, ou subsidiairement au taux légal sans majoration, et leur capitalisation courant à compter de la demande indemnitaire préalable du 11 octobre 2016 ;

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

Elles soutiennent que :

- contrairement à ce que fait valoir la commune, l'action en répétition n'est pas prescrite ; par courrier du 14 février 2012 elles ont informé la commune de l'achèvement des travaux et ont sollicité la réception de l'ouvrage ; elles ont formé une demande indemnitaire préalable le 11 octobre 2016, soit dans le délai de cinq ans à compter de la date d'achèvement des travaux ;

- à la date de délivrance des permis de construire aux sociétés requérantes, le plan d'aménagement d'ensemble (PAE) était devenu caduc faute de réalisation des équipements dans les délais impartis ;

- la convention tripartite conclue le 14 janvier 2010 et les participations au titre du PAE fixées par cette convention se trouvent dépourvues de base légale et doivent ainsi être réputées sans cause ; elles sont donc fondées à solliciter la répétition de la somme globale de 527 648,46 euros ;

- l'intégralité des équipements publics n'ont pas été réalisés le PAE ; elles sont fondées à obtenir la restitution des sommes qu'elles ont versées, soit la somme globale de 527 648,46 euros, sous déduction éventuelle de la taxe locale d'équipement.

Par un mémoire en défense, enregistré le 10 décembre 2019, la commune de Beausoleil, représentée par son maire en exercice et ayant pour avocat Me Szepetowski, conclut à titre principal au rejet de la requête, à titre subsidiaire à ce qu'il soit sursis à statuer dans l'attente que le tribunal ait statué sur le litige relatif à la réception des travaux, à titre infiniment subsidiaire à ce qu'il soit désigné un expert ayant pour mission de déterminer les équipements publics réalisés à la date à laquelle l'illégalité du PAE aurait été acquise ainsi que le montant des participations dont les requérants auraient été redevables en l'absence de PAE, enfin, en tout état de cause, à ce que la société requérante lui verse une somme de 3 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- l'action en répétition est prescrite ;
- l'action en répétition ne pourra être examinée avant que le tribunal administratif de Nice ait statué sur la procédure relative à la réception des travaux réalisés par les sociétés requérantes ;
- les moyens invoqués par les sociétés requérantes ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de l'urbanisme ;
- la loi n°68-1250 du 31 décembre 1968 ;
- 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 Villemejeanne, rapporteur,
- les conclusions de Mme Marzoug, rapporteur public,
- et les observations de M. Devillers représentant les sociétés G. et M. et de Me Paul substituant Me Szepetowski représentant la commune de Beausoleil.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération du 11 juillet 1992, le conseil municipal de la commune de Beausoleil a approuvé un programme d'aménagement d'ensemble (PAE) sur le secteur de la

« moyenne corniche ». La société G. et la société M. y ont obtenu des autorisations d'urbanisme en vue de la construction d'immeubles d'habitats collectifs. Ces sociétés ont versé une participation au PAE d'un montant de 527 648,46 euros en contrepartie de la réalisation d'équipements publics par la collectivité locale. Par un courrier du 11 octobre 2016, les sociétés G. et M. ont demandé le remboursement de leurs contributions au PAE au motif du défaut de réalisation de certains équipements publics projetés. Cette demande ayant été implicitement rejetée, elles demandent au tribunal de condamner la commune de Beausoleil à leur verser la somme de 527 648,46 euros en application de l'article L. 332-30 du code de l'urbanisme.

Sur les conclusions tendant à ce qu'il soit sursis à statuer :

2. Il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions de la commune de Beausoleil tendant à ce qu'il soit sursis à statuer dans l'attente que le tribunal administratif de Nice ait statué sur le litige concernant les réceptions des travaux effectués par les sociétés requérantes, lequel est distinct du présent litige et n'en subordonne pas la solution. Par suite, les conclusions présentées en ce sens par la commune de Beausoleil doivent être écartées.

Sur les conclusions à fin d'expertise :

3. L'affaire étant en état d'être jugée, il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions de la commune de Beausoleil tendant à ce qu'il soit désigné un expert ayant pour mission de déterminer les équipements publics réalisés ainsi que le montant des participations versées au titre du PAE. Par suite, les conclusions présentées en ce sens par la commune de Beausoleil doivent être écartées.

Sur les conclusions tendant à la condamnation de la commune de Beausoleil à verser une somme de 527 648,46 euros aux sociétés M. et G. :

En ce qui concerne l'exception de prescription :

4. Aux termes de l'article L. 332-30 du code de l'urbanisme : « *Les taxes et contributions de toute nature qui sont obtenues ou imposées en violation des dispositions des articles L. 311-4 et L. 332-6 sont réputées sans cause ; les sommes versées ou celles qui correspondent au coût de prestations fournies sont sujettes à répétition. L'action en répétition se prescrit par cinq ans à compter du dernier versement ou de l'obtention des prestations indûment exigées. Les acquéreurs successifs de biens ayant fait l'objet des actes mentionnés à l'article L. 332-28 ou situés dans une zone d'aménagement concerté ou dans une zone couverte par une convention de projet urbain partenarial peuvent également exercer l'action en répétition prévue à l'alinéa précédent. Pour ces personnes, l'action en répétition se prescrit par cinq ans à compter de l'inscription sur le registre prévu à l'article L. 332-29 attestant que le dernier versement a été opéré ou la prestation obtenue. Les sommes à rembourser au titre des deux alinéas précédents portent intérêt au taux légal majoré de cinq points.* ».

5. Il résulte des dispositions précitées que le point de départ du délai de la prescription quinquennale correspond à la date d'achèvement des travaux par les sociétés requérantes. Il résulte de l'instruction que les travaux ont été achevés le 24 février 2012, et que le délai qui a commencé à courir à cette date a été interrompu par la demande indemnitaire préalable formée

par les sociétés requérantes le 11 octobre 2016. Par suite, contrairement à ce que fait valoir la commune en défense, la requête, qui a été introduite le 9 février 2017, a été présentée avant l'expiration du délai de prescription fixé par les dispositions de l'article L. 332-30 du code de l'urbanisme.

En ce qui concerne l'action en restitution :

6. Aux termes des dispositions de l'article L. 332-9 du code de l'urbanisme alors applicables : « *Dans les secteurs de la commune où un programme d'aménagement d'ensemble a été approuvé par le conseil municipal, il peut être mis à la charge des constructeurs tout ou partie du coût des équipements publics réalisés pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans le secteur concerné. Lorsque la capacité des équipements programmés excède ces besoins, seule la fraction du coût proportionnelle à ces besoins peut être mise à la charge des constructeurs. Lorsqu'un équipement doit être réalisé pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans plusieurs opérations successives devant faire l'objet de zones d'aménagement concerté ou de programmes d'aménagement d'ensemble, la répartition du coût de ces équipements entre différentes opérations peut être prévue dès la première, à l'initiative de l'autorité publique qui approuve l'opération. Dans les communes où la taxe locale d'équipement est instituée, les constructions édifiées dans ces secteurs sont exclues du champ d'application de la taxe. (...).* ». Aux termes des dispositions de l'article L. 332-11 du même code, alors applicables : « *(...) Si les équipements publics annoncés n'ont pas été réalisés dans le délai fixé par la délibération instituant ou modifiant la participation, la restitution des sommes éventuellement versées ou de celles qui correspondent au coût des prestations fournies peut être demandée par les bénéficiaires des autorisations de construire. Dans les communes où la taxe locale d'équipement est instituée, la taxe est alors rétablie de plein droit dans le secteur concerné et la restitution de ces sommes peut être demandée par les bénéficiaires des autorisations de construire pour la part excédant le montant de la taxe locale d'équipement qui aurait été exigible en l'absence de la délibération prévue à l'article L. 332-9. Les sommes à rembourser portent intérêt au taux légal. (...).* ».

7. D'une part, il résulte des dispositions précitées de l'article L. 332-9 du code de l'urbanisme que l'adoption d'un programme d'aménagement d'ensemble doit permettre de conduire, à l'occasion d'un projet d'urbanisme, dans un ou plusieurs secteurs du territoire communal, la réalisation, dans un délai et pour un coût déterminés, d'un ensemble d'équipements publics, dont tout ou partie des dépenses peut être mis à la charge des constructeurs, correspondant aux besoins actuels des habitants du secteur et à ceux qui résulteront d'une ou plusieurs opérations de construction, sans que ces équipements soient uniquement liés à une opération de construction isolée. L'absence de réalisation de l'intégralité des équipements publics annoncés à la date prévue par la délibération du conseil municipal approuvant un programme d'aménagement d'ensemble entraîne la restitution des sommes versées antérieurement à cette date, si elle est demandée, ou l'impossibilité de percevoir la participation correspondante, lorsque cette dernière est établie postérieurement à cette date. D'autre part, il résulte des dispositions précitées de l'article L. 332-11 du même code que la taxe locale d'équipement, si elle avait été instituée dans la commune concernée, redevient exigible en l'absence de réalisation de l'intégralité des équipements publics annoncés à la date prévue par la délibération du conseil municipal approuvant un programme d'aménagement d'ensemble. Il appartient au juge qui estime que la participation, à caractère non fiscal, instituée en application de l'article L. 332-9 précité, n'est pas due, de rechercher d'office si le rétablissement de plein droit de la taxe locale d'équipement est susceptible de limiter le montant

de la restitution ou de la décharge qu'il prononce. La restitution ou la décharge intégrale ne peut être prononcée que si l'instruction ne permet pas d'établir si la commune avait établi, et à quel taux, la taxe locale d'équipement à la date de délivrance du permis de construire.

8. Les sociétés G. et M. se sont engagées, par convention signée le 12 janvier 2010 avec la commune de Beausoleil en application de l'article L. 332-10 du code de l'urbanisme, à verser leur participation au titre du PAE sous forme d'exécution de travaux pour un montant de 466 267 euros. La société G. et M. soutiennent avoir réalisées les travaux tels que prévu par cette convention et, en outre, s'être acquittées respectivement de sommes complémentaires de 31 770,64 euros et de 29 610,88 euros. Par des délibérations du 24 décembre 1992, du 12 octobre 1995, du 12 septembre 2012 et du 10 juillet 2003, le conseil municipal de Beausoleil a modifié la délibération du 11 juillet 1992 approuvant le PAE de la « moyenne corniche » notamment en ce qui concerne le délai de réalisation du programme des équipements publics. Il n'est pas sérieusement contesté par la commune de Beausoleil que les équipements publics n'ont pas été réalisés à la date prévue par la délibération du 10 juillet 2003, soit le 11 juillet 2012. Ainsi, en l'absence de la réalisation de l'intégralité des équipements publics annoncés à la date prévue, et alors qu'il résulte de l'instruction que la taxe locale d'équipement n'a pas été instituée sur le territoire de la commune de Beausoleil, les sociétés requérantes sont fondées, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête ni d'ordonner l'expertise sollicitée par la commune, à demander la restitution des sommes versées au titre de leur participation au PAE.

Sur les intérêts et leur capitalisation :

9. Aux termes de l'article L. 332-30 du code de l'urbanisme : « *Les taxes et contributions de toute nature qui sont obtenues ou imposées en violation des dispositions des articles L. 311-4 et L. 332-6 sont réputées sans cause ; les sommes versées ou celles qui correspondent au coût de prestations fournies sont sujettes à répétition. L'action en répétition se prescrit par cinq ans à compter du dernier versement ou de l'obtention des prestations indûment exigées. (...)* ».

10. Les actions en répétition soumises à ces dispositions sont celles qui tendent à la restitution ou au remboursement de sommes versées ou de dépenses supportées à raison de taxes ou contributions autres que celles qui peuvent être légalement exigées des bénéficiaires d'autorisations de construire. La somme en litige a été versée au titre de la participation prévue à l'article L. 332-9 du code de l'urbanisme, qui peut être mise à la charge des bénéficiaires d'autorisations de construire en vertu des articles L. 332-6 et L. 332-12 du même code. Ainsi, cette somme ne peut être regardée comme sans cause au sens des dispositions citées au point précédent. Par suite, la société G. et la société M. ne sont pas fondées à demander que la restitution de cette somme porte intérêt au taux légal majoré de cinq points.

11. En revanche, il y a lieu de fixer le point de départ des intérêts au 13 octobre 2016, date de réception par la commune de la demande de restitution de la société G. et de la société M.. Ces intérêts seront capitalisés à compter du 13 octobre 2017 ainsi qu'à chaque échéance annuelle à compter de cette date.

Sur les frais liés à l'instance :

12. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Beausoleil une somme totale de 1 500 euros au titre des frais exposés par la société M. et la société G. et non compris dans les dépens.

13. Les dispositions du même article font par ailleurs obstacle à ce que la somme demandée à ce titre par la commune de Beausoleil soit mise à la charge des sociétés requérants, qui ne sont pas les parties perdantes.

D E C I D E:

Article 1^{er} : La commune de Beausoleil est condamnée à payer aux sociétés M. et G. la somme de 527 648,46 euros, assortie des intérêts légaux à compter du 13 octobre 2016. Ces intérêts seront capitalisés à compter du 13 octobre 2017 ainsi qu'à chaque échéance annuelle à compter de cette date.

Article 2 : La commune de Beausoleil versera une somme totale de 1 500 à la société G. et à la société M. au titre des dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

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

Article 3 : Les conclusions de la commune de Beausoleil sont rejetées.

Article 6 : Le présent jugement sera notifié à la société G., à la société M. et à la commune de Beausoleil.

Délibéré après l'audience du 1^{er} juillet 2020, à laquelle siégeaient :

M. Pouget, président,
Mme Sorin, premier conseiller,
Mme Villemejeanne, conseiller.

Lu en audience publique le 10 août 2020

Le rapporteur,

Signé

P. Villemejeanne

Le président

Signé

L. Pouget.

La greffière,

Signé

A. Mignone-Lampis

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

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