

# Tribunal administratif de Nice, 4ème Chambre, 15 janvier 2025, 2300262

## Synthèse

**Juridiction** : Tribunal administratif de Nice

**Numéro d'affaire** : 2300262

**Rapporteur** : Mme Soler

**Nature** : Décision

## Texte intégral

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire enregistrés les 17 janvier et 19 avril 2023, la société à responsabilité limitée Alphalu 06, représentée par Me Dersy, demande au tribunal :

1°) à titre principal, d'annuler l'arrêté du 24 mai 2022 du maire de Cagnes-sur-Mer portant mise en recouvrement d'une astreinte administrative au bénéfice de la commune d'un montant de 14 150 euros, ensemble le titre exécutoire émis le 21 juillet 2022 par la commune de Cagnes-sur-Mer pour le recouvrement de cette somme de 14 150 euros correspondant à la liquidation d'une astreinte en matière d'infraction à la législation d'urbanisme prononcée par ledit arrêté, pour la période du 1er janvier au 31 mars 2022, ensemble la décision implicite rejetant son recours gracieux ;

2°) à titre subsidiaire, de ramener cette somme à de plus justes proportions ;

3°) en tout état de cause, de mettre à la charge de la commune de Cagnes-sur-Mer la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- les décisions attaquées sont entachées d'une erreur manifeste d'appréciation dès lors que la mise en demeure du 11 octobre 2021 avait été complètement exécutée à la date de leur édicition ;

- elles méconnaissent les dispositions de l'article L. 122-1 du code des relations entre le public et l'administration en l'absence de procédure contradictoire préalable.

Par un mémoire en défense enregistré le 17 mars 2023, la commune de Cagnes-sur-Mer, représentée par Me Fiorentino, conclut à titre principal à l'irrecevabilité de la requête, à titre subsidiaire à son rejet et en tout état de cause à ce qu'une somme de 2 000 euros soit mise à la charge de la société requérante au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- les conclusions à fin d'annulation de l'arrêté du 24 mai 2022 sont tardives ;

- les conclusions à fin d'annulation du titre exécutoire du 21 juillet 2022 sont irrecevables ;

- les moyens soulevés par la société requérante ne sont pas fondés.

Par ordonnance du 20 avril 2023, la clôture d'instruction a été fixée au 30 septembre 2023.

Les parties ont été informées le 16 octobre 2024, 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 l'arrêté du 24 mai 2022, qui constitue une mesure préparatoire d'un titre exécutoire et n'est, par conséquent, pas susceptible de recours.

Par un courrier, enregistré le 26 octobre 2024, la société Alphalu 06 a répondu au moyen d'ordre public soulevé.

Par un courrier, enregistré le 5 novembre 2024, la commune de Cagnes-sur-Mer a répondu au moyen d'ordre public soulevé.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de l'urbanisme ;

- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique du 18 décembre 2024 :

- le rapport de Mme Soler, rapporteure,

- les conclusions de M. Beyls, rapporteur public,

- et les observations de Me Bisson, représentant

la société requérante.

Considérant ce qui suit :

1. Par un procès-verbal du 2 février 2021, la commune de Cagnes-sur-Mer a constaté une infraction aux dispositions d'urbanisme sur un terrain situé au 60 chemin des Salles appartenant à la société Alphalu 06, en raison de l'édification sans autorisation, en partie Nord du terrain d'assiette, d'une structure en métal et en partie Ouest, d'une véranda attenante au bâtiment principal. Par un courrier du 11 octobre 2021, le maire de la commune a mis en demeure la société Alphalu 06 de procéder au retrait des constructions édifiées sans autorisation dans un délai de quinze jours et l'a informée qu'à défaut, une astreinte de 100 euros par jour de retard la première semaine, 150 euros la deuxième semaine, 300 euros la troisième semaine et 500 euros au-delà serait susceptible d'être prononcée à son encontre. Par un courrier du 15 mars 2022, la société Alphalu 06 a informé la commune qu'elle avait procédé au retrait de la dernière de ces constructions. Par un procès-verbal du 5 avril 2022, la commune de Cagnes-sur-Mer a constaté le retrait des constructions litigieuses. Par un arrêté du 24 mai 2022, le maire de Cagnes-sur-Mer a décidé de liquider l'astreinte pour la période du 1er janvier au 31 mars 2022 pour un montant de 14 150 euros, mis en recouvrement par un titre exécutoire émis le 21 juillet 2022 et reçu le 2 août 2022 par la société. Par un courrier du 23 septembre 2022, la société Alphalu 06 a formé un recours gracieux contre ce titre exécutoire. Aucune réponse n'a été apportée à sa demande. Elle demande au tribunal d'annuler l'arrêté du 24 mai 2022, le titre exécutoire du 21 juillet 2022, la décision implicite rejetant son recours gracieux et de la décharger de l'obligation de payer la somme de 14 150 euros mise à sa charge.

Sur les conclusions à fin d'annulation de l'arrêté du 24 mai 2022 :

2. Il ressort des termes de l'arrêté " attaqué que celui-ci se borne à informer la société requérante du montant de l'astreinte dont elle serait redevable à la commune, sans constituer par lui-même ni le fondement de l'astreinte pouvant être mise à la charge de l'intéressée, ni un acte permettant le recouvrement de la somme litigieuse. Dès lors, le courrier litigieux constitue une mesure préparatoire du titre exécutoire émis le 21 juillet 2022 et n'est donc pas susceptible de recours. Par suite, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la fin de non-recevoir opposée par la commune et tirée de leur tardiveté, les conclusions à fin d'annulation de l'arrêté du 24 mai 2022 présentées par la société Alphalu 06 sont irrecevables et doivent être rejetées.

Sur la fin de non-recevoir tirée de l'irrecevabilité des conclusions à fin d'annulation du titre exécutoire du 21 juillet 2022 :

3. A supposer que la commune ait entendu soulever l'irrecevabilité des conclusions à fin d'annulation du titre exécutoire du 21 juillet 2022 dès lors que la société requérante ne peut plus invoquer, par voie d'exception, l'illégalité de l'arrêté du 24 mai 2022, devenu définitif, il résulte de ce qui a été dit au point précédent que cet arrêté est une simple mesure préparatoire et ne constitue pas la base légale du titre exécutoire du 21 juillet 2022. En tout état de cause, ces considérations relèvent du bien-fondé des moyens invoqués par la société requérante, et non de la recevabilité des conclusions qu'elle a présentées. Par suite, la deuxième fin de non-recevoir opposée par la commune doit être écartée.

Sur le bien-fondé du titre exécutoire du 21 juillet 2022 :

4. L'annulation d'un titre exécutoire pour un motif de régularité en la forme n'implique pas nécessairement, compte tenu de la possibilité d'une régularisation par l'administration,

l'extinction de la créance litigieuse, à la différence d'une annulation prononcée pour un motif mettant en cause le bien-fondé du titre. Il en résulte que, lorsque le requérant choisit de présenter, outre des conclusions tendant à l'annulation d'un titre exécutoire, des conclusions à fin de décharge de la somme correspondant à la créance de l'administration, il incombe au juge administratif d'examiner prioritairement les moyens mettant en cause le bien-fondé du titre qui seraient de nature, étant fondés, à justifier le prononcé de la décharge. Dans le cas où il ne juge fondé aucun des moyens qui seraient de nature à justifier le prononcé de la décharge mais retient un moyen mettant en cause la régularité formelle du titre exécutoire, le juge n'est tenu de se prononcer explicitement que sur le moyen qu'il retient pour annuler le titre. Statuant ainsi, son jugement écarte nécessairement les moyens qui assortissaient la demande de décharge de la somme litigieuse.

5. Aux termes de l'article L. 481-1 du code de l'urbanisme dans sa rédaction applicable au litige : " I.- Lorsque des travaux mentionnés aux articles L. 421-1 à L. 421-5 ont été entrepris ou exécutés en méconnaissance des obligations imposées par les titres Ier à VII du présent livre et les règlements pris pour leur application ainsi que des obligations mentionnées à l'article L. 610-1 ou en méconnaissance des prescriptions imposées par un permis de construire, de démolir ou d'aménager ou par la décision prise sur une déclaration préalable et qu'un procès-verbal a été dressé en application de l'article L. 480-1, indépendamment des poursuites pénales qui peuvent être exercées pour réprimer l'infraction constatée, l'autorité compétente mentionnée aux articles L. 422-1 à L. 422-3-1 peut, après avoir invité l'intéressé à présenter ses observations, le mettre en demeure, dans un délai qu'elle détermine, soit de procéder aux opérations nécessaires à la mise en conformité de la construction, de l'aménagement, de l'installation ou des travaux en cause aux dispositions dont la méconnaissance a été

constatée, soit de déposer, selon le cas, une demande d'autorisation ou une déclaration préalable visant à leur régularisation. / II.- Le délai imparti par la mise en demeure est fonction de la nature de l'infraction constatée et des moyens d'y remédier. Il peut être prolongé par l'autorité compétente, pour une durée qui ne peut excéder un an, pour tenir compte des difficultés que rencontre l'intéressé pour s'exécuter. / III.- L'autorité compétente peut assortir la mise en demeure d'une astreinte d'un montant maximal de 500 € par jour de retard. / L'astreinte peut également être prononcée, à tout moment, après l'expiration du délai imparti par la mise en demeure, le cas échéant prolongé, s'il n'y a pas été satisfait, après que l'intéressé a été invité à présenter ses observations. / Son montant est modulé en tenant compte de l'ampleur des mesures et travaux prescrits et des conséquences de la non-exécution. / Le montant total des sommes résultant de l'astreinte ne peut excéder 25 000 € ". Et aux termes de l'article L. 481-2 du même code : " I.- L'astreinte prévue à l'article L. 481-1 court à compter de la date de la notification de l'arrêté la prononçant et jusqu'à ce qu'il ait été justifié de l'exécution des opérations nécessaires à la mise en conformité ou des formalités permettant la régularisation. Le recouvrement de l'astreinte est engagé par trimestre échu. / II.- Les sommes dues au titre de l'astreinte sont recouvrées, dans les conditions prévues par les dispositions relatives aux produits communaux, au bénéfice de la commune sur le territoire de laquelle est implanté l'immeuble ayant fait l'objet de l'arrêté. Dans le cas où l'arrêté a été pris par le président d'un établissement public de coopération intercommunale, l'astreinte est recouverte au bénéfice de l'établissement public concerné. / III.- L'autorité compétente peut, lors de la liquidation trimestrielle de l'astreinte, consentir une exonération partielle ou totale de son produit si le redevable établit que la non-exécution de l'intégralité de ses obligations est due à des circonstances qui ne sont pas de son fait ".

6. Il résulte de l'instruction, que par un procès-verbal du 2 février 2021, la commune de Cagnes-sur-Mer a constaté une infraction aux dispositions d'urbanisme sur un terrain situé au 60 chemin des Salles appartenant à la société Alphalu 06, en raison de l'édification sans autorisation, en partie Nord du terrain d'assiette, d'une structure en métal de 15,20 x 11,20 mètres non couverte pour une hauteur variable de 6,00 à 6,50 mètres, et en partie Ouest de la parcelle, d'une véranda de 6,00 x 6,25 mètres créant une surface de 37,5 mètres carrés attenante au bâtiment principal, d'une hauteur de 3 mètres. D'une part, si par un courrier du 11 octobre 2021, le maire de la commune a mis en demeure la société Alphalu 06 de procéder au retrait des constructions édifiées sans autorisation dans un délai de quinze jours et l'a informée qu'à défaut, une astreinte de 100 euros par jour de retard la première semaine, 150 euros la deuxième semaine, 300 euros la troisième semaine et 500 euros au-delà serait susceptible d'être prononcée à son encontre, il résulte de l'instruction que par un courrier préalable du 1er juillet 2021, la commune avait constaté le retrait de la structure en métal de sorte que la mise en demeure du 11 octobre 2021 et l'astreinte correspondante doivent être regardées comme dirigées uniquement à l'encontre de la véranda édifiée sans autorisation sur la partie Ouest de la parcelle. Il résulte ainsi de l'instruction qu'antérieurement à la mise en demeure du 11 octobre 2021, la société Alphalu 06 avait déjà procédé au retrait de la structure en métal édifiée sur son terrain, conformément à la demande de la commune. Par ailleurs, par un courrier du 25 février 2022, la société a précisé à la commune que la véranda en litige était utilisée afin d'être présentée lors des foires auxquelles elle participe chaque année, que la démonter présentait un travail supplémentaire important pour les ouvriers alors que cette véranda est un outil de présentation qui n'a pas vocation à perdurer sur le site mais qu'elle allait la démonter durant la première semaine du mois

de mai 2022 et enfin que par un courrier du 15 mars 2022, elle a informé la commune de la suppression effective de la véranda et a joint une photographie à son courrier.

7. Il résulte ainsi de ce qui précède que, d'une part, si la commune a constaté par un procès-verbal du 5 avril 2022 le retrait de la véranda en litige, ce retrait était effectif au moins depuis le 15 mars 2022 et que la commune en avait été informée de sorte qu'aucune astreinte n'était exigible pour la période allant du 15 au 31 mars 2022. D'autre part, il résulte de l'instruction qu'avant même la liquidation de l'astreinte, l'intéressée a justifié avoir retiré l'ensemble des constructions irrégulièrement édifiées sur son terrain d'assiette et en avait informé la commune. Par suite, c'est par une erreur manifeste d'appréciation que le maire de Cagnes-sur-Mer a procédé à la mise en recouvrement de l'astreinte en litige et a refusé de consentir à la société Alphalu 06 une exonération totale du produit de l'astreinte qu'elle a sollicitée par son courrier du 23 septembre 2022. A cet égard, si la commune soutient en défense qu'elle aurait modulé le montant de l'astreinte dès lors qu'elle aurait ramené son montant à 14 150 euros au lieu des 45 000 euros initialement prévus, il résulte de l'instruction et notamment de l'arrêté du 24 mai 2022 que cette modulation avait seulement pour objet de se conformer aux dispositions de l'article L. 481-1 du code de l'urbanisme qui limitent le montant total des sommes résultant de l'astreinte à 25 000 euros dès lors qu'un premier arrêté en date du 2 mai 2022 informait la société d'une première liquidation à hauteur de 10 850 euros.

8. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur l'autre moyen de la requête, que la société Alphalu 06 est fondée à solliciter l'annulation du titre exécutoire fondé sur une créance injustifiée, ainsi que de la décision implicite rejetant son recours gracieux. Par voie de conséquence, elle est fondée à

demander la décharge de l'obligation de payer ainsi mise à sa charge.

Sur les frais liés au litige :

9. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de la société Alphalu 06, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que la commune de Cagnes-sur-Mer demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Il y a lieu, en revanche, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de la commune de Cagnes-sur-Mer une somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par la société Alphalu 06 et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1er : Le titre de perception d'un montant de 14 150 euros émis à l'encontre de la société Alphalu 06 le 21 juillet 2022 est annulé.

Article 2 : : La commune de Cagnes-sur-Mer versera à la société Alphalu 06 une somme de 1 500 (mille cinq cents) euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

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

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à la société à responsabilité limitée Alphalu 06 et à la commune de Cagnes-sur-Mer.

Délibéré après l'audience du 18 décembre 2024, à laquelle siégeaient :

M. Taormina, président,

Mme Soler, première conseillère,

M. Bulit, conseiller,

Rendu public par mise à disposition au greffe le

15 janvier 2025.

La rapporteure,

Signé

N. SOLER

Le président,

Signé

G. TAORMINA Le greffier,

Signé

D. CREMIEUX

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

Pour expédition conforme,

Pour le greffier en chef,

Ou par délégation la greffière,